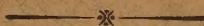


UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

**LA CONSULTATION DIRECTE DU PEUPLE,
EN DEHORS DE L'ÉLECTION,
D'APRÈS LA CONSTITUTION DE WEIMAR**



THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE 7 JUIN 1933, A 2 HEURES

PAR

Constantin ANGELESCO-MONTEORU

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. Joseph-BARTHÉLEMY, professeur.
Suffragants { MM. G. GIDEL, professeur.
J. LAFERRIÈRE, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

ÉMILE MULLER

16, Rue Monsieur-le-Prince, 16

1933

THÈSE POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

**LA CONSULTATION DIRECTE DU PEUPLE,
EN DEHORS DE L'ÉLECTION,
D'APRÈS LA CONSTITUTION DE WEIMAR**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE 7 JUIN 1933, A 2 HEURES

PAR

Constantin ANGELESCO-MONTEORU

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. Joseph-BARTHÉLEMY, professeur.
Suffragants } MM. G. GIDEL, professeur.
 J. LAFERRIÈRE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

ÉMILE MULLER

16, Rue Monsieur-le-Prince, 16

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



**LA CONSULTATION DIRECTE DU PEUPLE,
EN DEHORS DE L'ÉLECTION,
D'APRÈS LA CONSTITUTION DE WEIMAR**

INTRODUCTION

L'initiative populaire, c'est-à-dire le droit d'initiative législative exercé par un nombre déterminé de citoyens, et le referendum, c'est-à-dire le droit du peuple de se prononcer directement sur la ratification des lois ou de certaines résolutions votées par le Parlement ou sur l'adoption des projets de lois d'initiative populaire, ces institutions n'ont fonctionné, jusqu'en 1919, que dans quelques petits Etats.

La Suisse semblait être, avant la guerre, la patrie des institutions de législation directe. Elles avaient été adoptées par presque tous les cantons. Seul Fribourg n'avait admis que l'initiative populaire et le referendum limités aux révisions constitutionnelles (1). En 1921, ce canton se décida enfin à ne plus faire exception à la règle générale et inscrivit dans sa Constitution l'initiative populaire et le referendum en matière législative (2).

La Constitution fédérale suisse cependant n'est pas allée aussi loin que les cantons. Elle a prévu le refe-

(1) Schollenberger J., *Referendum und Initiative*, Das Recht, 1919, p. 49-55.

(2) Dareste, *Les Constitutions modernes*, 4^e édition refondue par les professeurs Delpech et Laferrière, t. II, Paris, 1929, p. 643.

rendum constitutionnel obligatoire ; elle a aussi adopté le referendum législatif facultatif ; elle a même admis l'initiative populaire pour la révision totale ou partielle de la Constitution ; mais, jusqu'à présent, elle n'a pas admis l'initiative populaire pour la législation ordinaire (1).

Les résultats enregistrés en Suisse, à l'occasion du fonctionnement des institutions de législation directe, présentent sans doute un intérêt scientifique considérable. Cependant, on a entendu souvent dire qu'en dehors de la tradition, du développement historique et du caractère de la population, ce qui a permis la mise en application de l'initiative populaire et du referendum en Suisse, ce qui surtout a donné à ces institutions la possibilité de produire de bons résultats, c'est le fait qu'il s'est agi d'un petit Etat, ayant une population peu nombreuse. Pour bien saisir l'importance de l'expérience suisse, il faut en effet savoir qu'au recensement du 1^{er} décembre 1920, la population totale de la Suisse n'était que de 3.880.320 habitants, dont 3.475.346 Suisses et 404.974 étrangers (1).

L'initiative populaire et le referendum ont fonctionné avant 1919 aussi aux Etats-Unis, dans de nombreux

(1) Schollenberger J., *op. cit.* ; Oechsli Wilhelm, *The referendum in operation in Switzerland*, The Quaterly Review, t. 214, 1911, p. 509-520 ; Goslar Hans, *Der Ursprung des Volksbegehrens*, Der Heimatdienst, IX, 1929, p. 399-400 ; Battelli Maurice, *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, 1932, p. 25-47 ; Fleiner F., *Le referendum et l'initiative populaire en Suisse*, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1930, p. 282-301.

(2) Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 583. Le plus grand canton suisse est Berne, dont la population, au recensement du 1^{er} décembre 1920, était de 649.324 Suisses et de 25.070 étrangers. Puis venait Zurich, avec 464.242 Suisses et 74.360 étrangers.

Etats particuliers de l'Union. Ces institutions n'ont cependant pas été adoptées par l'Etat fédéral. Il s'est agi donc là aussi d'un cadre assez étroit, car si la population totale de l'Union était, en 1920, de 105.710.000 habitants, chacun des Etats membres ne comprenait que quelques millions d'habitants. Ohio, par exemple, qui est un des plus grands Etats où l'initiative populaire et le referendum ont été mis en application, avait, en 1920, une population de 5.759.000 habitants (2).

Le Commonwealth australien a inscrit dans sa Constitution de 1900 le referendum constitutionnel obligatoire, ainsi que le droit du gouverneur de faire trancher par une votation populaire les conflits qui se produiraient entre la Chambre des représentants et le Sénat, relativement à la révision de la Constitution. Le Commonwealth s'est engagé, en outre, dans l'article 123 de cette Constitution, à ne modifier le territoire d'un Etat membre que par une loi fédérale, approuvée par le Parlement de l'Etat respectif et ratifiée directement, à la majorité des voix exprimées, par les électeurs de cet Etat. On est donc, dans ce dernier cas, en présence d'une forme spéciale de referendum, concernant les modifications territoriales.

A la suite de l'entrée en vigueur de cette Constitution, plusieurs votations populaires ont eu lieu en Australie, notamment en 1907, en 1910 et en 1911.

(1) *The statesman's Year-Book*, 1931, Londres, p. 443. Sur la législation directe par le peuple aux Etats-Unis, voir : Bryce James, *La République américaine*, 2^e édition française, t. II, Paris, 1912, p. 76-98 ; Lowell Lawrence A., *The referendum in operation in the United States*, *The Quaterly Review*, t. 214, 1911, p. 520-529 ; Curtius Julius, *Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten*, *Heidelberg*, 1919, p. 29-52 ; Battelli Maurice, *op. cit.*, p. 81-105.

Ayant en vue les résultats des votations de 1911, un auteur a pu affirmer que le referendum avait « montré plus de modération et de bon sens que les Assemblées élues » (1).

Le referendum a été également introduit dans les Etats membres du Commonwealth australien, notamment dans Queensland, dans la Nouvelle-Galles du Sud et dans l'Etat de Victoria. Mais, ni les Etats membres, ni le Commonwealth n'ont adopté l'initiative populaire (2).

La remarque faite précédemment, pour la Suisse et les Etats-Unis, doit être répétée aussi pour l'Australie. Sur le territoire si étendu de ce continent, habite une population peu nombreuse. Au recensement officiel du 31 mars 1901, le nombre total des habitants du Commonwealth était de 3.773.000 (3). En 1921, ce nombre avait augmenté à 5.435.000. D'après ce même recensement du 4 avril 1921, la population de la Nouvelle-Galles du Sud était de 2.100.000 habitants, celle de Victoria de 1.531.000, celle de Queensland de 755.000. Les autres trois Etats avaient chacun moins de 500.000 habitants (4). On voit donc que dans ce cas aussi le referendum a été expérimenté dans un cadre étroit.

Lorsque le Reich allemand s'est décidé, en 1919, de

(1) Cette remarque a été faite par le professeur Nézard. Voir Esmein-Nézard, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, t. I, Paris, 1927, p. 470.

(2) Moore W. H. et Scott E., *The referendum in operation in Australia*, The Quaterly Review, t. 214, 1911, p. 529-538.

(3) Webb D. A., *The new dictionary of statistics*, Londres, 1911, p. 468 et 486.

(4) *The stateman's Year-Book*, Londres, 1931, p. 348.

faire une place, dans sa nouvelle Constitution, aux institutions de législation directe, c'est une expérience des plus intéressantes qu'il entreprenait. Il était, en effet, le premier grand Etat, dont la population dépassait à cette époque soixante millions (1), qui adoptait l'initiative populaire et le referendum. Cette expérience devait être d'autant plus intéressante, que le droit de suffrage venait d'être accordé aux femmes. Le nombre total des citoyens jouissant du droit de vote s'élevait, en 1920, à près de 36 millions (2). L'Allemagne était à cette époque l'Etat européen possédant le plus nombreux collège électoral.

Toutefois, d'angoissantes questions se sont alors posées. On s'est demandé, avec inquiétude, quel sera l'usage que ces 36 millions feront de l'initiative populaire et du referendum. A Weimar, dans la discussion qui eut lieu devant le *plenum* de l'Assemblée Nationale, certains orateurs de droite n'ont pas hésité à critiquer sévèrement ces institutions, à dénoncer les inconvénients qu'elles présentaient pour l'Allemagne, à présager que leurs conséquences seraient désastreuses. On a prétendu surtout qu'elles allaient être une source de continuelles agitations et qu'elles exerceraient une influence déplorable sur le Reichstag, en lui permettant d'éluder la responsabilité qui lui incombe.

A l'extrémité opposée de l'Assemblée, la thèse contraire fut soutenue. On affirma que le referendum

(1) Elle était de 62.410.619 habitants, lors du recensement du 16 juin 1925. *The Statesman's Year-Book*, 1930, p. 925.

(2) Exactement 35.949.774, d'après la statistique publiée dans le *Berliner Tageblatt*, n° 551 du 20 novembre 1932.

était un « postulat de la démocratie ». On répéta, à plusieurs reprises, que dans un régime démocratique, il était indispensable que le peuple ait le droit de se prononcer directement sur la conduite des affaires publiques.

Pourtant, même parmi les groupements qui constituaient alors la majorité, quelques divergences se produisirent. Le Centre obtint, notamment, que certaines matières fussent presque complètement soustraites à la législation directe. Des membres du parti démocrate réussirent à convaincre l'Assemblée que des précautions spéciales devaient être prises contre les hasards des votations populaires. Les modérés se méfiaient donc de ces institutions nouvelles. Ils semblaient craindre des surprises désagréables.

Même Hugo Preuss, qu'on désigne habituellement comme le principal artisan de la Constitution de Weimar, ne fut pas très enthousiaste. Il s'opposa, mais en vain, à l'adoption de l'initiative populaire, qu'il croyait inapplicable dans un grand Etat comme le Reich.

Depuis lors, treize années se sont écoulées. Les institutions de législation directe ont fonctionné en Allemagne, surtout à partir de 1926. Deux referendums ont eu lieu. Plusieurs initiatives populaires ont été entreprises. Sans doute, cette période est trop courte pour qu'on ait la prétention de formuler un jugement définitif. Il nous semble pourtant que l'étude de la réglementation, à laquelle ont été soumis, dans le Reich, l'initiative populaire et le referendum, que les applications qui en ont été faites, que les résultats enregistrés jusqu'à présent pourraient avoir un cer-

tain intérêt. Au moment où dans de nombreux Etats, la crise de la démocratie représentative a mis à l'ordre du jour la réforme du régime parlementaire et où tant de regards se tournent vers le referendum, qui est envisagé comme une des solutions de cette crise, l'expérience allemande pourrait être, à notre avis, particulièrement instructive.

Pour la France, cette expérience est d'autant plus digne d'attention, que le referendum jouit de la sympathie évidente de presque tous ceux qui réclament la révision des lois constitutionnelles de 1875. Ce mouvement fort ancien paraît avoir aujourd'hui repris des forces nouvelles. Bornons-nous à rappeler que, bien avant la guerre déjà, plusieurs propositions de lois ont été déposées à la Chambre des députés en faveur de l'initiative populaire et du referendum (1). Après la guerre, de nombreux écrivains et hommes politiques français se sont prononcés pour cette réforme. Dans une brochure, parue en 1925, M. Auguste Brion a demandé l'introduction, en France, du referendum, afin de supprimer l'omnipotence parlementaire (2). La Ligue des Droits de l'Homme, à l'occasion de son congrès national de 1927, a émis le vœu « que l'initiative populaire et le referendum soient étudiés, en vue de l'insertion de leur principe dans la Constitution » (3). Un ancien président de la République, M. Alexandre Millerand, dans un célèbre article paru dans *La Revue de Paris*, en octobre 1930,

(1) Esmein-Nézard, *op. cit.*, I, p. 478-479.

(2) Brion A., *Le referendum*, Strasbourg, 1925.

(3) Ligue des Droits de l'Homme, *Le congrès national de 1927*, compte-rendu sténographique, Paris, 1927, p. 417-418.

s'est exprimé très favorablement pour l'adoption de l'initiative populaire et du referendum (1). Le programme du parti socialiste français (S. F. I. O.), publié à l'occasion des élections législatives de 1932, prévoyait que les élus du parti s'engagent à lutter pour « l'introduction du referendum dans la Constitution, parce qu'il corrige et rajeunit les conceptions personnelles du parlementaire » (2).

En novembre 1932, dans des conférences données au Collège libre des Sciences sociales de Paris, M. Jean Hennessy, ambassadeur de France, ancien ministre, et M. Joseph Barthélemy, membre de l'Institut, professeur à la Faculté de Droit de Paris, parlant de la réforme de la Constitution, se sont également prononcés en faveur du referendum (3). Enfin, il y a quelques jours, M. André Tardieu, ancien président du Conseil, a déclaré, au cours d'une conférence, que le referendum devait être adopté « pour équilibrer le pouvoir devenu excessif des Assemblées parlementaires par celui de la nation elle-même et permettre à la démocratie de statuer non seulement sur les hommes, mais aussi sur les choses » (4).

A l'heure où de si nombreux appels s'adressent au peuple français pour le convaincre que la revision des lois constitutionnelles de 1875 est devenue nécessaire, à l'heure où de grands savants et des hommes politiques illustres estiment qu'il serait utile d'introduire

(1) Millerand A., *En attendant une Constitution*, La Revue de Paris, 15 octobre 1930, p. 729 et 736.

(2) Programme du parti socialiste (S. F. I. O.), Paris, 1932, p. 34.

(3) Collège libre des Sciences sociales, *Leçons sur la réforme de la Constitution*, Paris, 1933, p. 31 et 34.

(4) *Le Temps*, 28 janvier 1933.

en France le referendum, nous croyons qu'il serait intéressant de connaître l'expérience que l'Allemagne a faite avec les institutions de législation directe. C'est pourquoi nous abordons aujourd'hui ce sujet.

Quelques études ont été déjà publiées en France, relativement à l'initiative populaire et au referendum en Allemagne. Les ouvrages des professeurs Brunet et Vermeil sur la Constitution de Weimar comprennent aussi un chapitre consacré à cette matière (1). M. Gordon, dans un livre récent sur le rôle du chef de l'Etat d'après les nouvelles Constitutions européennes, s'est occupé aussi du referendum et de l'initiative populaire dans le Reich (2). M. Battelli vient de publier une thèse, soutenue devant la Faculté de Droit de Genève, sur les institutions de législation directe en droit comparé, dans laquelle il a réservé une place importante au droit allemand (3).

En dehors de ces ouvrages, qui ont un caractère plutôt général, plusieurs études spéciales ont paru sur ce sujet. Le professeur Chavegrin a traduit en français la loi allemande du 27 juin 1921 sur le referendum (4) et la loi du 8 juillet 1922, concernant la mise en application de l'article 18 de la Constitution

(1) Brunet R., *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921, p. 143-153 ; Vermeil Ed., *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, Publications de la Faculté des Lettres de l'Université de Strasbourg, Fascicule 14, 1923, p. 110-116 et p. 136-139.

(2) Gordon E., *Les nouvelles Constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat*, Paris, 1932, p. 251-260.

(3) Battelli M., *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, 1932, p. 105-140.

(4) *Annuaire de législation étrangère*, t. 49, Paris, 1922, p. 243-250.

de Weimar (1). Il a fait précéder ces traductions de longues notices, qui sont un commentaire excellent des deux lois. Le professeur Richard Thoma, de l'Université de Bonn, a présenté, en 1930, à la session annuelle de l'Institut international de droit public, un très intéressant rapport sur « les règles et la pratique du referendum dans le Reich et les Länder allemands ». Ce rapport a été publié dans l'Annuaire de cet Institut (2).

Il faut aussi signaler deux thèses de doctorat, soutenues devant la Faculté de Droit de Paris. La thèse de M. Louis Faure, parue en 1926, représente un effort méritoire pour faire connaître en France les nouvelles institutions de l'Allemagne démocratique (3). Mais sa documentation est insuffisante et les erreurs foisonnent. Le plan de ce livre laisse beaucoup à désirer.

La thèse de M. Yves Le Dantec (4) est au contraire basée sur une abondante documentation recueillie au cours d'un séjour en Allemagne. L'auteur a consulté la plupart des ouvrages allemands relatifs à l'initiative populaire et au referendum. Il a également utilisé les comptes rendus, les informations et les articles des grands journaux de Berlin et d'ailleurs. Avec beaucoup de talent, il nous donne une image d'en-

(1) *Ibid.*, t. 50, p. 367-374.

(2) Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, II, p. 335-376.

(3) Faure L., *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, thèse, Paris, 1926.

(4) Le Dantec Yves, *L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands*, thèse, Paris, 1932.

semble du fonctionnement de la législation directe dans le Reich et dans les *Länder*.

Cependant, l'ouvrage de M. Le Dantec, malgré ses incontestables qualités, présente aussi quelques défauts. On est surpris de trouver citées, dans sa bibliographie, des publications n'ayant aucune valeur et de voir omises des études très importantes (1). On est également surpris de constater que M. Le Dantec s'est laissé trop souvent influencer par le livre assez médiocre de Werner Hartwig. En outre, certaines lacunes sont particulièrement regrettables. Cette thèse est intitulée : « L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands ». L'auteur a lui-même précisé, à la page 28 de son livre, qu'il entendait désigner par le terme plébiscite les votations populaires, à l'occasion desquelles le peuple se prononce « pour ou contre une personne déterminée, pour ou contre une modification territoriale ». Or, malgré le titre de son livre, malgré la définition donnée au terme plébiscite, M. Le Dantec ne s'est pas occupé des modifications territoriales prévues par l'article 18 de la Constitution de Weimar, quoique, conformément à cet article, de telles modifications ter-

(1) Notamment, M. Le Dantec n'a pas utilisé l'article de Braun, publié dans l'*Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 6. nouvelle série, ni l'étude du professeur Jacobi, parue dans les *Mélanges* publiés à l'occasion du cinquantenaire du *Reichsgericht*, ni l'étude du professeur Thoma, parue dans le *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. II, p. 109-159.

M. le Dantec a aussi négligé la plupart des ouvrages du Docteur Kaisenberg, qui pourtant présentent un intérêt considérable, puisque le Dr Kaisenberg est conseiller ministériel au ministère de l'intérieur du Reich et, en cette qualité officielle, il est intervenu dans toutes les votations populaires qui ont eu lieu jusqu'à présent dans le Reich.

ritoriales pourraient avoir lieu en vertu d'une loi du Reich, qui interviendrait à la suite d'une initiative populaire, suivie d'un referendum. De même, les premières applications de l'initiative populaire dans le Reich n'ont pas été indiquées par M. Le Dantec. Quant au referendum communal, qui est en vigueur dans huit Pays allemands, il ne l'a même pas mentionné.

Nous signalerons, en outre, dans les chapitres suivants, plusieurs affirmations erronées de M. Le Dantec, ainsi que quelques-unes de ses opinions qui nous semblent peu fondées.

Malgré ces défauts, le livre de M. Le Dantec a de grandes qualités. Nos critiques — nous tenons à le souligner — s'adressent à des points de détail et non à l'ensemble de l'œuvre dont la valeur scientifique est incontestable.

Nous avons consacré le présent volume à l'initiative populaire et au referendum dans le Reich. Si les circonstances nous le permettent, nous publierons bientôt un second volume, dans lequel nous étudierons le fonctionnement de ces institutions dans les Pays allemands.

Nous saisissons cette occasion pour exprimer à M. le professeur Joseph Barthelémy notre profonde reconnaissance. Les précieux conseils qu'il nous a donnés, nous ont été d'une grande utilité. Nous exprimons aussi notre gratitude à M. le conseiller ministériel Dr G. Kaisenberg, qui, au cours de notre séjour à Berlin, nous a guidé dans nos recherches avec beaucoup de bienveillance. Nous n'oublierons jamais combien amical a été son accueil, combien impor-

tantes ont été les informations qu'il nous a communiquées. Nous remercions également M. le professeur Walter Jellinek pour les excellents renseignements qu'il nous a si aimablement fournis relativement au referendum communal.

Paris, Février 1933.

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE

Après avoir fait l'objet, en Allemagne, au cours de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, de nombreuses discussions, l'initiative populaire et le referendum ont été adoptés par la Constitution de Weimar du 11 août 1919. Cette œuvre si intéressante a été, dans beaucoup de ces dispositions, fortement influencée par les revendications formulées, à partir de 1848, par les partis politiques allemands qui ont combattu pour la démocratisation du régime. C'est surtout en ce qui concerne la législation directe que cette influence a été très puissante. Voilà pourquoi nous nous efforcerons, dans notre premier chapitre, de mettre en évidence les événements, les livres et les programmes politiques qui, directement ou indirectement, ont inspiré les travaux de l'Assemblée Nationale de 1919.

L'initiative populaire et le referendum occupent une place importante dans les projets de Constitution, aussi bien dans les projets privés, que dans les projets officiels, élaborés à la suite de la révolution

de novembre 1918. C'est ce que nous montrerons dans notre deuxième chapitre.

Les troisième et quatrième chapitres seront consacrés aux débats qui eurent lieu à l'Assemblée Nationale allemande de 1919 et dans sa commission de la Constitution.

Enfin, le cinquième chapitre exposera les circonstances dans lesquelles les lois du Reich sur le referendum de 1921 et de 1922 furent votées.

CHAPITRE PREMIER

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM

DANS LA LITTÉRATURE POLITIQUE ALLEMANDE AVANT 1919

La première manifestation en faveur du gouvernement direct se produisit en Allemagne en 1848, lorsque le Docteur Köchly, professeur au Lycée de Dresde, construisit un plan ingénieux de réformes politiques, qu'il exposa dans un mémoire adressé, le 5 juillet 1848, au conseil municipal de Dresde (1). Dans un Etat démocratique, disait-il, la souveraineté doit appartenir au peuple. Le peuple, pour se prononcer sur les affaires publiques, doit se réunir dans des assemblées primaires comprenant chacune cinq mille citoyens. Le Docteur Köchly voulait cependant maintenir une Chambre des députés, dont il ne précisait pas les attributions, mais dont il plaçait les membres sous le contrôle incessant de leurs électeurs. En effet, chaque assemblée primaire devait élire un président et un secrétaire, ainsi que leurs suppléants, et se réunir périodiquement, pour être tenue au courant des affaires politiques de Saxe et d'Allemagne. A cette

(1) Fischer Edmund, *Demokratie*, Munich, 1919, p. 44-47.

occasion, elle aurait pris connaissance des lois récemment votées par la Chambre. Les assemblées primaires auraient eù à se prononcer sur l'attitude adoptée par leurs députés. Elles pouvaient également discuter les actes de l'administration. Elles auraient eu aussi à trancher les conflits qui auraient surgi entre le ministère et la Chambre. Si la majorité des assemblées primaires se prononçait contre le gouvernement, celui-ci devait démissionner. Si la majorité des assemblées primaires se prononçait contre la Chambre, celle-ci était dissoute. Enfin, les assemblées primaires auraient possédé le droit d'initiative législative. Les débats de chaque assemblée auraient été publics ; chaque décision aurait été prise à la majorité des voix ; en cas de parité, on aurait procédé à un nouveau scrutin, et si, à nouveau, on aboutissait à égalité de voix, le vote du président devait être prépondérant.

L'imprécision de ce projet est son défaut capital. Observons cependant qu'à la différence de Rittinghausen, le Docteur Köchly entendait maintenir une assemblée représentative, les assemblées primaires qu'il avait conçues étant destinées bien plus à contrôler la Chambre qu'à la remplacer.

Le projet de Köchly partagea le sort réservé aux utopies de 1848. Il fut envoyé, par le conseil municipal de Dresde, à une commission. Le 23 août 1848, le rapporteur de cette commission concluait, dans son rapport, qu'il n'y avait pas lieu de donner suite aux propositions de Köchly. La majorité des membres du conseil municipal se prononça dans le même sens.

A l'Assemblée Nationale qui se réunit en 1848, à

Francfort, on ne s'occupa ni de l'initiative populaire, ni du referendum. Des nombreuses discussions qui eurent alors lieu, se dégagèrent l'idée que la nouvelle Constitution devait accorder au peuple des droits politiques étendus, pour que celui-ci exerçât, par l'entremise de représentants désignés par voie d'élections, le contrôle de la conduite des affaires publiques (1).

Peu de temps après, Maurice Rittinghausen, qui fut, en 1848, membre du « Parlement préparatoire » (*Vorparlament*) et ensuite député à l'Assemblée Nationale de Francfort (2), entreprit en Allemagne, puis en France, une campagne retentissante en faveur de la législation directe. Son système est visiblement inspiré du projet de Köchly. Il l'exposa d'abord à Cologne, dans un club politique, et ensuite dans un journal, créé en 1849, la *Westdeutsche Zeitung*. Puis, il publia là dessus une série d'articles dans un journal parisien très répandu dans les milieux d'extrême-gauche, la *Démocratie pacifique* (3). Ces articles furent réunis en un volume publié en français, en 1852 (4). Enfin, bien plus tard, à partir de 1868, jusqu'en 1872, Rittinghausen fit paraître, à Cologne, une série de brochures allemandes consacrées au même problème,

(1) Berthold W., *Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 77, 1922-1923, p. 56.

(2) C'est Rittinghausen lui-même qui déclare avoir fait partie du *Vorparlament*. Voir : Rittinghausen Maurice, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, Gand et Leipzig, 1852, p. 31. *La Démocratie pacifique* du 8 septembre 1850 affirme que Rittinghausen fit aussi partie de l'Assemblée Nationale de Francfort.

(3) *Démocratie pacifique*, numéros du 8 septembre 1850 et suivants.

(4) Rittinghausen M., *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, Gand, Leipzig, 1852.

dans lesquelles d'ailleurs il ne faisait que reproduire les idées exposées déjà dans ses articles de la *Démocratie pacifique* (1). Il a prouvé de la sorte que durant toute sa vie il eut assez de fermeté dans son caractère, pour rester fidèlement attaché à la même pensée.

Rittinghausen, dans ses ouvrages, commençait par critiquer sévèrement le système représentatif. Il est impossible, disait-il, il est absurde de vouloir qu'un individu, ayant des intérêts personnels à faire valoir, représente l'intérêt général de la nation. Par conséquent, la logique devrait interdire de confier à quelques centaines de députés le soin de légiférer et de disposer des affaires de la collectivité. En outre, les soi-disant représentants du peuple sont désignés par des élections ; or, ce sont presque toujours des individus sans scrupules qui se font élire, car, pour obtenir les suffrages du corps électoral, ils ont recours à des procédés déshonorants, qui ne peuvent que répugner à un honnête homme. L'élection n'est donc qu'une grossière tromperie. Même si un honnête homme réussit exceptionnellement à être nommé député, ses nouvelles fonctions ne manquent pas de le corrompre. En effet, dans une Assemblée, il y a tant de tentations, tant de possibilités de s'enrichir, que tous finissent par céder. Quant à l'ouvrier élu député, il

(1) Rittinghausen M., *Social demokratische Abhandlungen*, Erstes Heft : *Die Philosophie der Geschichte*, Cologne, 1868 ; Zweites Heft : *Ueber die Nothwendigkeit der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Cologne, 1869 ; Drittes Heft : *Die unhaltbaren Grundlagen des Repräsentativ-Systems*, Cologne, 1869 ; Viertes Heft : *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Cologne, 1870 ; Fünftes Heft : *Widerlegung der gegen die direkte Gesetzgebung durch das Volk gerichteten Einwürfe*, Cologne, 1872.

oublie ou trahit aussitôt les intérêts de sa classe. C'est ce qui s'est passé notamment en France, après la révolution de 1848. La crainte d'être battu aux nouvelles élections ne joue pratiquement aucun rôle, un individu incorrect sachant qu'il pourra toujours trouver un « bourg pourri », dont il sera le digne représentant. D'ailleurs, le système représentatif se propose d'atteindre un but auquel il ne pourra jamais parvenir ; la Chambre des députés est censée représenter le peuple tout entier ; or, à toutes les élections, dans chaque circonscription, le corps électoral se divise en deux : d'un côté la majorité, dont les élus obtiennent tous les sièges, de l'autre la minorité, qui ne sera pas représentée (1). La Chambre elle-même est composée d'une majorité et d'une minorité. Peut-on dans ces conditions prétendre qu'un vote de la majorité de la Chambre des députés traduit la volonté de l'unanimité de la nation ? (2)

Le système représentatif n'est en fait qu'un instrument de domination de la classe bourgeoise. C'est lui qui permet à la bourgeoisie de régner, de légiférer uniquement dans son intérêt, de maintenir le prolétariat dans la sujétion. Pour mettre fin à ce système, il n'y a qu'une seule solution : la législation directe par le peuple (3).

(1) Rittinghausen ne songeait évidemment pas à la représentation proportionnelle.

(2) Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, Gand, Leipzig, 1852, p. 16-17 ; Rittinghausen, *Die unhaltbaren Grundlagen des Repräsentativ-Systems*, Cologne, 1869, p. 10-18.

(3) Rittinghausen M., *Die Philosophie der Geschichte*, Cologne, 1868, p. 27 ; *Ueber die Nothwendigkeit der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Cologne, 1869, p. 3..

Assez naïvement, Rittinghausen indiquait comment, à son avis, devait être organisée la législation directe, sans avoir l'air de se douter des innombrables obstacles qui s'opposeraient à ses projets. Le peuple serait divisé en sections, comprenant chacune mille citoyens. Il est indispensable qu'un aussi grand nombre de citoyens fasse partie d'une section, parce qu'une assemblée moins nombreuse se transformerait en coterie, poursuivant la satisfaction d'intérêts privés. Cependant, il n'est pas désirable qu'une section groupe trop de membres, car alors les débats seraient dirigés difficilement ; il serait aussi plus difficile de prendre la parole, de se faire entendre ou même d'écouter (1).

Chaque section élirait son président. Le suffrage universel désignerait, pour une période déterminée, le ministère chargé du pouvoir exécutif. C'est le ministère qui convoquerait les sections, toutes les fois qu'il serait saisi d'une demande présentée par un certain nombre de citoyens. Ce n'est que s'il s'agissait de questions relatives à la politique étrangère, que le ministère pourrait convoquer les sections de sa propre initiative.

Le droit d'initiative législative appartiendrait à un nombre déterminé de citoyens. Ce nombre devrait être assez élevé, afin d'empêcher les abus, c'est-à-dire afin d'empêcher que la nation soit continuellement dérangée par des demandes « ridicules et absurdes » (2).

(1) Les assemblées primaires du Docteur Köchly devaient réunir cinq mille citoyens.

(2) Rittinghausen, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, Bruxelles, 1852, p. 150.

Rittinghausen proposait de n'accorder ce droit qu'à cent mille citoyens, en ajoutant d'ailleurs que ce chiffre pourrait être doublé ou triplé, si les circonstances l'exigeaient (1).

Les sections se réuniraient donc après avoir été convoquées, pour se prononcer sur la question qui leur serait soumise par un groupe de citoyens, ou, en matière de politique étrangère, par le gouvernement. Ce qui représente une importance considérable dans le système de Rittinghausen, ce qui d'ailleurs fait sa faiblesse, c'est que les sections n'auraient pas à délibérer sur un projet de loi complètement rédigé, mais seulement sur une proposition formulée en termes généraux.

Dans chaque section, après une discussion dans laquelle tout membre de la section pourrait intervenir, on procéderait au vote. A la majorité des votants, la section se prononcerait d'abord sur la question de principe et ensuite sur les questions accessoires. Si, par exemple, à l'ordre du jour des assemblées populaires se trouvait inscrite la question de la prescription en matière criminelle, Rittinghausen voudrait que, dans chaque section, le président fasse d'abord voter sur la question de principe, c'est-à-dire sur la question de savoir si, en matière criminelle, il devrait ou non y avoir prescription. Si la prescription en

(1) *Ibid.*, p. 50. Par conséquent, l'affirmation de M. Le Dantec, *L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands*, thèse, Paris, 1932, p. 33, d'après laquelle, dans le système de Rittinghausen « tout citoyen aurait le droit d'initiative des lois », n'est pas rigoureusement exacte.

principe était admise, la section se prononcerait ensuite sur les questions subordonnées, c'est-à-dire sur la durée de la prescription des crimes, sur la durée de la prescription des délits et sur la durée de la prescription des contraventions. Le résultat des votes des sections serait communiqué au ministère. Après avoir procédé au recensement des votes, sous un contrôle rigoureux, le ministère ferait connaître la décision prise par le peuple, c'est-à-dire la résolution ayant réuni la majorité des suffrages. Enfin, une commission de rédaction serait chargée d'élaborer le texte de la loi, conformément à la volonté qui se dégagerait de la consultation populaire (1).

Retenons que dans le système de législation directe imaginé par Rittinghausen, il n'y a pas de Parlement et que Rittinghausen voudrait que le peuple exerçât tous les pouvoirs, même le pouvoir judiciaire. Il propose, en effet, d'attribuer à chaque section le juge-

(1) Rittinghausen M., *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, p. 24-26 ; Rittinghausen, *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Cologne, 1870, p. 10-11. Dans cette brochure, p. 16-26, Rittinghausen expose comment, à son avis, sous un régime de législation directe, le peuple procédera à la socialisation de la terre : les sections décideront d'abord, en principe, que la terre devienne propriété collective ; ensuite, les sections se prononceront sur la question de savoir si une indemnité doit être accordée aux propriétaires actuels du sol et, éventuellement, elles auront à fixer le montant de cette indemnité, ainsi que le mode de paiement. Rittinghausen estime que les sections voteront en faveur d'une indemnité payable en titres de rente. Enfin, les sections auront à décider si la terre expropriée sera affermée à des particuliers ou à des associations, ou si elle sera exploitée pour le compte de la collectivité. C'est cette dernière solution qui sera adoptée, d'après Rittinghausen. Grâce à la législation directe, Rittinghausen croyait donc que la socialisation de la terre sera rapidement réalisée, sans songer aux difficultés économiques d'une telle réforme.

ment des crimes commis par un des membres de la section (1).

Les idées de Rittinghausen eurent, en France, un grand retentissement. Victor Considérant y adhéra aussitôt, par une série d'articles publiés dans la *Démocratie pacifique* (2), ayant pour titre : « *La solution, c'est le gouvernement du peuple par lui-même* ». Une polémique intéressante, quoique parfois peu courtoise, s'engagea entre Ledru-Rollin, Emile de Girardin, Louis Blanc, Proudhon et Rittinghausen. Ce fut surtout Louis Blanc qui mit en évidence les nombreuses erreurs du système imaginé par Rittinghausen (3).

En Suisse, les idées de Rittinghausen trouvèrent un accueil très favorable chez Karl Bürkli de Zürich, qui, dès mars 1851, dans un journal local, *Freie Stimmen*, les approuva avec enthousiasme (4).

En Allemagne, où pourtant Rittinghausen avait d'abord exposé son système dans un club politique de Cologne, on n'y fit attention qu'assez tard. Même Lassalle, dans sa célèbre agitation en faveur du suffrage universel, ne s'occupa guère de la législation directe. Cette attitude du grand chef socialiste mécontenta profondément Rittinghausen. C'est certainement pourquoi au congrès des ouvriers tenu à Cologne, le 12 avril 1863, Rittinghausen prit la parole pour combattre le programme de Lassalle et pour faire valoir les avan-

(1) Rittinghausen M., *La législation directe par le peuple et ses adversaires*, p. 121.

(2) N^{os} du 17 novembre, du 24 novembre et du 8 décembre 1850.

(3) Louis Blanc, *Questions d'aujourd'hui et de demain*, première série, Paris, 1873, p. 45 et s.

(4) Rittinghausen, *Ueber die Nothwendigkeit der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Cologne, 1869, p. 37.

tages de la législation directe. Mais ses efforts restèrent vains (1).

Ce n'est qu'en mai 1868, que Johann Jacoby, médecin de Königsberg et politicien d'extrême-gauche, élu député à la Diète prussienne à différentes reprises, condamné maintes fois à des peines de prison pour ses idées politiques (2), inscrivit, dans le programme d'un parti nouveau, intitulé parti démocrate, la participation directe du peuple à la législation et au gouvernement. Jacoby estimait que le régime représentatif n'était pas assez démocratique. Les représentants élus du peuple n'étant pas liés par un mandat impératif, ne pouvant être destitués par leurs mandants, avaient la possibilité de trahir impunément la volonté de leurs électeurs. C'est pourquoi le suffrage universel, que Bismarck allait accorder à la Confédération de l'Allemagne du Nord, devait, selon Jacoby, être complété par des institutions de gouvernement direct (3).

Rittinghausen qui s'était inscrit dans le parti social-démocrate et qui venait d'être un des candidats malheureux de ce parti aux élections pour le Reichstag du 12 février 1867 (4), prétendit, dans des articles publiés par différents journaux, que les termes em-

(1) Mehring Franz, *Geschichte der deutschen Sozialdemokratie*, 12^e édition, Berlin et Stuttgart, 1922, t. 3, p. 58.

(2) Wippermann, Jacoby Johann J. *Allgemeine deutsche Biographie*, t. 13, Leipzig, 1881, p. 620-630.

(3) W Mommsen et Günther Franz, *Die deutschen Parteiprogramme*, Heft 1 : *Vom Erwachen des politischen Lebens in Deutschland bis zur Reichsgründung 1871*, 4^e édition, Berlin et Leipzig, 1932, p. 172.

(4) Mehring, *op. cit.*, t. 3, p. 271.

ployés relativement à la législation directe, par le programme de Johann Jacoby, manquaient de précision. Il invita Jacoby à préciser s'il entendait simplement combattre pour des réformes à apporter au régime représentatif, par conséquent s'il entendait lutter pour le maintien du régime représentatif, ou s'il croyait que ce régime devait être abandonné et remplacé par un autre. Jacoby répondit qu'à son avis la législation directe n'exigeait pas nécessairement que chaque loi fût discutée dans ses détails, article par article, par le peuple, qui formulerait ainsi lui-même le texte de la loi. Un tel travail, d'après lui, devait être laissé aux gens compétents, que l'élection désignerait. Le peuple devait avoir uniquement le droit d'adopter, de rejeter ou de demander la révision d'une loi élaborée par l'assemblée de ses représentants (1). Johann Jacoby refusait donc très raisonnablement de s'associer aux erreurs de Rittinghausen.

Pourtant, sur certains membres de son parti, Rittinghausen exerça une grande influence. Mais il ne parvint pas à faire approuver intégralement son système par les congrès socialistes.

Dans leur programme d'Eisenach, du 8 août 1869, les social-démocrates allemands décidèrent d'inscrire, parmi leurs revendications, aussi l'adoption de la législation directe. Ils ajoutaient d'ailleurs que par ces termes, ils entendaient conférer au peuple le droit d'initiative législative et le droit de se prononcer sur les lois votées par ses représentants (2). Le parti so-

(1) Dr Johann Jacoby, *Gesammelte Schriften und Reden*, t. 2, Hambourg, 1877, p. 340-342.

(2) W. Mommsen et Günther Franz, *op. cit.*, p. 178.

cial-démocrate ne songeait donc pas à la suppression des assemblées législatives, comme Rittinghausen le désirait, mais seulement à l'augmentation des droits de contrôle du peuple.

Le programme de Gotha (mai 1875) maintenait la législation directe parmi les revendications des socialistes allemands. Ce programme exigeait en outre que la guerre et la paix ne puissent être décidées que par un vote du suffrage universel (1).

Enfin, le programme d'Erfurt (octobre 1891) du parti social-démocrate mentionnait à nouveau la législation directe, précisant qu'il entendait par là le droit accordé au peuple de proposer des lois et de pouvoir repousser les lois adoptées par les assemblées législatives. Le droit de vote devait appartenir à tout Allemand, sans distinction de sexe, à partir de sa vingtième année (2).

Il est certain que dans la résolution prise par les social-démocrates allemands de faire figurer l'initiative populaire et le referendum parmi leurs revendications politiques, l'influence de Rittinghausen a joué un rôle important. Elu député au Reichstag en 1877, Rittinghausen fut réélu en 1881 (3). Mais bientôt, ayant commis des actes d'indiscipline, il fut exclu du parti, en 1884 (4). Ses idées pourtant continuèrent à jouir d'une certaine faveur dans les milieux socia-

(1) W. Mommsen et Günther Franz, *Die deutschen Parteiprogramme*, Heft 2 : *Im deutschen Kaiserreich 1871-1918*, 4^e édition, Leipzig et Berlin, 1932, p. 41.

(2) *Ibid.*, p. 83-86.

(3) Mehring, *op. cit.*, t. 4, p. 110 et 198.

(4) Mehring, *op. cit.*, t. 4, p. 271.

listes, jusqu'à ce que Karl Kautsky les eut soumises à une critique impitoyable.

En effet, en 1892, dans son commentaire du programme d'Erfurt, Kautsky écrivait que le Parlement est l'organe essentiel de l'Etat moderne. Il était évident, à son avis, que les grands Etats, même s'ils adoptaient les institutions de législation directe, ne pourraient cependant supprimer les assemblées représentatives. Le rôle de la législation directe lui paraissait assez restreint. En se servant du referendum, le peuple pourrait parfois utilement « corriger » les décisions du Parlement (1).

L'attitude de Kautsky souleva quelques protestations. Notamment Karl Bürkli publia alors, dans l'organe officiel du parti socialiste allemand, dans le *Vorwärts*, un long article consacré à la législation directe (2). Il emprunta à Rittinghausen la plupart de ses idées. Le régime représentatif, disait-il, ne servait que les intérêts de classe de la bourgeoisie. L'émancipation de la classe ouvrière ne pouvait résulter que de la législation directe. Par conséquent, la social-démocratie devait s'efforcer de transférer dans les masses populaires elle-mêmes le centre de la vie politique, localisée aujourd'hui dans le Parlement. Dans ce but, la Constitution de Zürich de 1869 pouvait servir de modèle (3). Le véritable souverain devait être le peuple, lequel, en tant que législateur,

(1) Karl Kautsky, *Das Erfurter Programm in seinem grundsätzlichen Teil erläutert*, Stuttgart, 1892, p. 220-221.

(2) Karl Bürkli, *Die direkte Gesetzgebung als Aschenbrödel, Vorwärts*, N^{os} des 21 et 22 octobre 1892.

(3) Bürkli était originaire de Zürich, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

devait donner les directives et fixer les principes des textes législatifs. La Chambre des députés devait être réduite aux fonctions d'une simple commission de rédaction chargée de rédiger le texte des projets de lois, conformément aux indications données par le peuple. D'ailleurs, à cause de la méfiance que les assemblées de représentants inspirent, il fallait soumettre les textes élaborés par la Chambre des députés à l'approbation du suffrage universel. Bürkli croyait cependant qu'on pouvait laisser à la Chambre un certain nombre d'attributions exclusives, notamment le droit de prendre des décisions sur des matières peu importantes, au sujet desquelles il ne fallait pas importuner la nation tout entière, et le droit de contrôler l'exécution du budget, en rendant compte au peuple des résultats de ce contrôle. Pour aboutir à cette souveraineté effectivement nationale, il suffisait, d'après Bürkli, d'adopter l'initiative populaire et le referendum. L'initiative populaire pourrait se manifester soit sous la forme d'une proposition formulée en termes généraux, soit sous la forme d'un projet de loi complètement rédigé. Ce droit devait appartenir à une fraction déterminée du corps électoral, à un vingtième ou à un trentième du nombre total des électeurs inscrits. Quant au referendum, il consisterait dans le droit accordé au suffrage universel d'approuver ou de repousser les textes rédigés par la Chambre des députés, à la suite d'une initiative populaire.

L'expérience de la Suisse, écrivait Bürkli, a mis en évidence le caractère démocratique de la législation directe et les avantages des consultations populaires,

Les électeurs peuvent se tromper lorsqu'il s'agit d'accorder leurs suffrages à des individus, qu'il est toujours difficile de bien connaître et qui peuvent se rendre indignes du mandat qu'on leur a confié. Au contraire, lorsqu'il s'agit de juger un projet de loi, d'apprécier s'il correspond aux intérêts du prolétariat, la tâche est beaucoup plus aisée. En outre, grâce à l'initiative populaire et au referendum, la classe ouvrière peut faire triompher sa volonté, sans avoir recours à la violence, sans déchaîner des révolutions sanglantes. Voilà pourquoi, concluait Bürkli, le devoir des socialistes est de lutter pour la législation directe.

Mis directement en cause, Kautsky répondit par une brochure célèbre dans laquelle il défendait son point de vue (1). Il s'attachait d'abord à démontrer l'absurdité du système de Rittinghausen. En effet, ce que Rittinghausen avait imaginé était complètement différent de la législation directe telle que la Suisse la pratiquait. En Suisse, à l'occasion d'une consultation populaire, le peuple ne peut répondre que par *oui* ou par *non* aux questions qui lui sont posées. Au contraire, d'après le projet de Rittinghausen, le peuple se réunirait en sections pour discuter un problème soumis à sa délibération soit par voie d'initiative populaire, soit par le gouvernement, au cas où il s'agirait d'une matière en relation avec la politique étrangère. Or, ce qui caractérise le système de Rittinghausen, c'est que les sections délibéreraient non point sur un projet de loi

(1) Karl Kautsky, *Parlamentarismus und Demokratie*, 4^e édition, Stuttgart et Berlin, 1922. La première édition a paru en 1893. Une traduction française, préfacée par Jean Jaurès, a été publiée, à Paris, en 1900.

complètement rédigé, mais que chacune de ces sections, sans liens avec les autres, formulerait elle-même les principes de la future loi. Conformément aux principes formulés par des milliers de sections, le texte de la loi serait ensuite élaboré par une commission de rédaction. C'est seulement cette procédure qui permettrait, d'après Rittinghausen, à la volonté du peuple de se dégager pleinement et sincèrement. A différentes reprises, il a souligné d'ailleurs que ce serait falsifier la législation directe, si on l'organisait sous la forme d'un projet de loi que la nation ne pourrait qu'accepter ou repousser ; la loi, pour représenter effectivement la volonté du peuple, ne devrait être, d'après lui, que le résultat direct des discussions des sections (1).

Rittinghausen supposait donc que toutes les sections seraient animées des mêmes idées, que dans toutes les sections les mêmes questions seraient posées, dans la même forme et dans le même ordre (2). Avec raison, Kautsky montrait combien singulière était une telle illusion. Il prenait l'exemple même choisi par Rittinghausen, celui de l'abolition de la propriété privée sur la terre. Or, si l'on appelait les sections à délibérer sur les principes d'une loi prévoyant l'abolition de la propriété privée sur la terre, il est certain que les unes repousseraient toute atteinte à la propriété, que d'autres sections voudraient seulement l'expropriation de certaines catégories de terres, que d'autres voudraient l'expropriation d'au-

(1) *Ibid.*, p. 67-68.

(2) *Ibid.*, p. 69.

tres catégories, que certaines ne songeraient qu'à une nationalisation progressive, que quelques-unes demanderaient l'abolition complète de la propriété privée, etc. La même divergence se produirait sur les questions accessoires, notamment sur celle de l'indemnité. Des centaines de solutions différentes pourraient être adoptées par les milliers de sections délibérant en même temps, sans liens entre elles. Il en résulterait un immense chaos (1).

Kautsky observait, en outre, que Rittinghausen traitait trop légèrement le problème si important de l'élaboration des lois. Pourtant, élaborer un texte législatif est une opération particulièrement difficile, nécessitant des connaissances techniques approfondies. C'est pourquoi cette opération ne peut être confiée qu'à des juristes et non aux masses populaires (2).

Si l'on supprimait complètement le système représentatif, pour le remplacer par la législation directe, on affermirait considérablement la position du gouvernement, écrivait Kautsky. En effet, alors qu'un Parlement peut exercer un contrôle constant sur les actes des ministres, alors qu'une tribune parlementaire est l'endroit le plus indiqué pour dénoncer les abus de l'exécutif, les milliers de sections seraient impuissantes devant un gouvernement possédant les pouvoirs si étendus et pourtant si nécessaires à la conduite des affaires publiques de l'Etat moderne centralisé. D'un côté, quelques ministres comman-

(1) *Ibid.*, p. 70-71.

(2) *Ibid.*, p. 74-80.

dant à des centaines de milliers de fonctionnaires, disposant de la police et de la force armée ; de l'autre côté, des milliers de sections se réunissant à la suite de la convocation du gouvernement. La supériorité du pouvoir exécutif serait évidente (1).

Enfin, Rittinghausen proposait un système absolument contraire à la grande loi de la division du travail. Dans l'Etat moderne, les affaires publiques sont si nombreuses, que le peuple ne disposera jamais de loisirs suffisants pour pouvoir devenir l'unique législateur (2). C'est pourquoi, écrivait Kautsky, un Parlement est indispensable pour rédiger et voter les lois, ainsi que pour veiller à leur application.

A l'affirmation faite par certains socialistes allemands, sous l'influence de Rittinghausen, que le régime représentatif était l'instrument de domination de la classe bourgeoise, Kautsky opposait l'exemple du Parlement anglais. L'évolution du régime représentatif en Angleterre nous montre que la Chambre des Communes fut longtemps un rempart de l'aristocratie et qu'ensuite seulement elle passa sous la dépendance de la bourgeoisie industrielle. Or, avec le suffrage universel, avec la conscience de ses propres intérêts de classe, le prolétariat, solidement organisé dans le parti socialiste, grâce à sa puissance numérique qui lui assurera la majorité des mandats parlementaires, pourra aisément se rendre maître du Parlement, dont il se servira pour la réalisation de ses propres revendications politiques, sociales et

(1) *Ibid.*, p. 81-85.

(2) *Ibid.*, p. 88-89.

économiques (1). Par conséquent, concluait Kautsky, le prolétariat devrait repousser les idées de Rittinghausen, s'il veut parvenir rapidement à son émancipation.

Kautsky ajoutait d'ailleurs qu'il n'était pas un adversaire implacable de la législation directe. Il considérait irréalisables les projets de Rittinghausen. Mais il croyait que l'initiative populaire et le referendum, sous la forme pratiquée en Suisse par la plupart des cantons et par l'Etat fédéral, étaient des institutions démocratiques qui avaient l'avantage d'accroître l'influence du peuple et son contrôle sur les actes des assemblées parlementaires. Sous cette forme, mais uniquement sous cette forme, les socialistes avaient inscrit dans leur programme l'initiative populaire et le referendum. Tout en maintenant le Parlement dans ses importantes attributions, ils voulaient que ses résolutions puissent être soumises à l'approbation du suffrage universel (2).

Pourtant, Kautsky ne cachait pas le peu d'enthousiasme que l'initiative populaire et le referendum lui inspiraient. En Suisse, ces deux institutions avaient agi dans un sens plutôt conservateur. La législation directe ne semblait pas très favorable aux socialistes. C'est que, alors qu'un Parlement siège toujours dans la capitale qui contient, généralement, une importante population ouvrière, capable d'exer-

(1) *Ibid.*, p. 96-109 et p. 110-122.

(2) *Ibid.*, p. 122 ; M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 34-35, en ayant l'air de dire que Kautsky désapprouve complètement la législation directe, considérée comme un « dada inoffensif », a singulièrement dépassé la pensée du grand socialiste allemand.

cer une sérieuse pression sur les délibérations des assemblées politiques, le referendum n'offre plus les mêmes avantages au prolétariat. En effet, lors d'une consultation populaire, les campagnes votent aussi. Dans les Etats où les habitants des campagnes sont plus nombreux que ceux des villes, c'est la volonté des ruraux qui triomphe lors d'un referendum. Or, les ruraux sont demeurés encore hostiles au marxisme. C'est ce qui explique les effets conservateurs du referendum (1).

La législation directe présente, pour les socialistes, aussi le désavantage d'affaiblir la lutte des classes. Lorsqu'un projet de loi fera l'objet d'un referendum, le parti social-démocrate sera contraint de recommander publiquement à ses adhérents de voter pour ce projet de loi, au cas où il serait favorable aux intérêts du prolétariat. Or, si certains partis bourgeois se déclaraient pour le même projet de loi, en présence de cette action commune, de cette collaboration de partis jusqu'alors opposés, les masses ouvrières pourraient se demander si, au lieu de faire systématiquement opposition au régime bourgeois, il ne valait pas mieux trouver un moyen de s'entendre (2). Au lieu de ne songer qu'à la lutte des

(1) *Ibid.*, p. 126-127. Il est curieux de voir Kautsky se contredire lui-même. En répondant aux détracteurs du système parlementaire, il a affirmé que le prolétariat devait, dans un avenir plus ou moins rapproché, conquérir la majorité du Parlement, attendu qu'il constituait la majorité du suffrage universel. Or, en s'occupant du referendum, Kautsky semble craindre le même suffrage universel, à cause de la prépondérance des campagnes.

(2) *Ibid.*, p. 133. Que les temps sont changés ! L'implacable parti social-démocrate allemand, depuis la guerre, a oublié ces scrupules, en collaborant au gouvernement, à maintes reprises, avec les partis bourgeois.

classes, nombreux pourraient être les ouvriers qui se contenteraient d'obtenir quelques satisfactions sur des questions de détail. Une telle attitude retarderait sans doute la victoire du socialisme (1).

En achevant le dernier chapitre de son livre, Kautsky attirait l'attention de ses camarades du parti social-démocrate que la législation directe pouvait être, en certaines circonstances, très utile, mais qu'elle pouvait aussi renfermer de grands dangers. Il lui semblait que, particulièrement en Allemagne, l'introduction de l'initiative populaire et du referendum était un problème qui ne devait se poser que le jour où le régime lui-même changerait, c'est-à-dire le jour où le prolétariat serait maître du pouvoir (2).

Ce livre si intéressant, si rempli d'observations justes, qui contenait la première critique allemande approfondie des idées de Rittinghausen, ne resta pas sans écho. Bernstein notamment, le promoteur du révisionisme, y souscrivit pleinement, dans une brochure de propagande où il examinait l'attitude des socialistes à l'égard du parlementarisme (3). Le système imaginé par Rittinghausen lui paraissait absurde. Au contraire, à cause de son caractère démocratique, l'adoption du referendum, destiné à contrôler et à compléter le régime représentatif, lui semblait désirable. Mais il redoutait, pour les mêmes motifs que Kautsky, que cette institution ne fût un obstacle pour certaines réformes sociales et politi-

(1) *Ibid.*, p. 134-137.

(2) *Ibid.*, p. 140.

(3) Bernstein Ed. *Parlamentarismus und Sozialdemokratie*, Berlin, 1906.

ques. Somme toute, le Parlement, malgré ses défauts, présentait aussi de grands avantages pour les socialistes, qui, par conséquent, ne pouvaient demander sa suppression.

Bernstein a repris ces idées dans un ouvrage paru après la guerre (1). Il déclarait, à nouveau, que si le gouvernement direct intégral est réalisable dans quelques petits cantons suisses, son fonctionnement est impossible dans de grands Etats, comme la France ou l'Allemagne. Car, dans les grands Etats, les affaires publiques sont si nombreuses, si variées et parfois si compliquées, que le peuple n'aurait ni le temps de s'en occuper, ni la compétence nécessaire pour les solutionner. Et il rappelait que c'était Kautsky qui avait eu le mérite de dissiper les illusions de certains groupes socialistes sur cette matière.

Mentionnons aussi le livre du social-démocrate Edmond Fischer, où la même thèse est soutenue (2). Ce livre fut publié, en 1919, au moment même où l'Assemblée Nationale se réunissait à Weimar, pour donner à l'Allemagne une nouvelle Constitution.

Sous le régime impérial les institutions de législation directe n'avaient pas préoccupé seulement les milieux socialistes allemands. Certains groupements libéraux réclamaient aussi le referendum et l'avaient inscrit dans leur programme politique.

La *Frankfurter Zeitung*, qui se trouve aujourd'hui

(1) Bernstein Ed., *Der Sozialismus einst und jetzt*, Berlin et Stuttgart, 1922, p. 110-111.

(2) Fischer Ed., *Demokratie*, Munich, 1919, p. 49-50.

dans sa 77^e année d'existence, était d'avis, déjà en 1869, que certaines lois devaient être soumises à l'approbation du peuple. Un des collaborateurs de ce journal, dans un article publié le 27 juin 1869, demandait notamment que le tarif douanier, qui venait d'être élaboré, fit l'objet d'une consultation populaire (1). Puis, Théodore Curti, d'origine suisse, auteur de nombreux ouvrages sur le referendum (2), qui collabora à partir de 1870 à la *Frankfurter Zeitung* et qui, plus tard, en devint le directeur, fit bien souvent, dans ce journal, l'éloge de la législation directe (3).

En faveur du referendum fut publiée aussi, en 1884, par un fonctionnaire prussien, Emmanuel Hoffmann, une brochure proposant l'introduction de cette institution en Allemagne (4). L'auteur, professant des opinions politiques modérées, constatait que les électeurs, en envoyant siéger à la Chambre leurs représentants, pouvaient fort bien être trahis par ceux-ci. Rien ne pouvait suffisamment garantir, sauf le referendum, que les résolutions prises par la Chambre correspondaient réellement à la volonté du peuple. Il est vrai que l'Assemblée législative pouvait être dissoute, mais cette garantie paraissait à Hoffmann insuffisante. A son avis, il fallait accorder au chef de l'Etat le droit de faire appel au peuple, de con-

(1) *Geschichte der Frankfurter Zeitung*, Francfort, 1911, p. 182.

(2) Une traduction française d'un de ses livres a été publiée dans la « Bibliothèque de droit public », dirigée par le professeur Jèze ; voir : Th. Curti, *Le Referendum*, Giard et Brière, Paris, 1905.

(3) *Geschichte der Frankfurter Zeitung*, p. 150.

(4) Hoffmann Immanuel, *Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen*, Berlin, 1884.

sulter le peuple, pour connaître sa volonté. Sans doute, les élections générales constituaient elles aussi une consultation populaire. Les électeurs, en accordant leur voix à un candidat, semblent implicitement approuver le programme politique et les solutions préconisées par ce candidat, tout en désapprouvant ses adversaires. Mais il ne fallait pas oublier, observait avec raison Hoffmann, qu'à l'occasion des élections l'élément personnel joue un très grand rôle. Un candidat pourra être élu, parce que sa personne, bien plus que son programme, jouirait de la sympathie des masses. En outre, lors des élections, le peuple n'est pas consulté sur une question unique ; une foule de problèmes se posent ; la Chambre qui sera élue siégera plusieurs années ; elle aura à s'occuper d'affaires politiques très variées ; des questions, auxquelles peut-être personne ne songeait auparavant, pourraient surgir après les élections. La Chambre pourrait donc aisément se trouver en divergence d'opinions avec la majorité de la nation. C'est pourquoi, il fallait adopter le referendum comme un « correctif » des élections.

Pour des considérations analogues, le parti populiste allemand (*Deutsche Volkspartei*) prévoyait, dans son programme du 21 septembre 1895, l'introduction du referendum, auquel devaient être soumises les lois fondamentales de l'Etat (1). Cette revendication était formulée en termes assez vagues. Il aurait été, sans

(1) W. Mommsen et Günther Franz, *Die deutschen Parteiprogramme*, Heft 2 : *In deutschen Kaiserreich 1871-1918*, 4^e édition, Berlin et Leipzig, 1932, p. 73.

doute, désirable de préciser ce qu'on entendait par lois « fondamentales ». Il faut noter également qu'à la différence des social-démocrates, les populistes n'exigeaient pas l'adoption de l'initiative populaire.

Bientôt, en 1910, le parti populiste fusionna avec deux autres groupement libéraux, pour former un nouveau parti dénommé « progressiste populaire » (Fortschrittliche Volkspartei). Dans son programme fort long, publié le 6 mai 1910, il n'était plus question du referendum (1).

Signalons, aussi, que le professeur Mendelssohn-Bartholdy écrivait, en 1912, que l'Allemagne pouvait utilement avoir recours au referendum, sans crainte de fâcheuses conséquences (2).

Il résulte de ce long exposé que bien avant 1919, on avait discuté d'une manière approfondie, en Allemagne, le problème de la législation directe. Les exagérations du début avaient été heureusement abandonnées. On avait généralement reconnu qu'une

(1) *Ibid.*, p. 77.

(2) Mendelssohn-Bartholdy Albrecht, *Der Volkswille, Grundzüge einer Verfassung*, Munich, 1919, p. 13 :

C'est une grave erreur que M. Le Dantec commet, lorsqu'il écrit, à la page 35 de l'ouvrage déjà cité que « l'extension prise par la « législation directe du peuple dans les cantons suisses et la confédération, son essor aux Etats-Unis et en Australie, les discussions sur le referendum royal en Belgique, les projets anglais » de 1911, tout cela n'eut aucune répercussion et ne trouva aucun « écho dans l'Allemagne impériale ; à part l'historique fait par « Curti en 1912, aucun ouvrage, aucune revue, aucun journal ne « s'occupait d'une question que tous les partis s'accordaient à « traiter d'utopie ». Les ouvrages de Bernstein, de Hoffmann, du professeur Mendelssohn-Bartholdy, la collection de la *Frankfurter Zeitung*, prouvent combien peu fondée est cette affirmation de M. Le Dantec.

solution trop radicale était irréalisable dans un grand Etat de plus de soixante millions d'habitants. On s'était contenté de formuler des projets assez modérés. Un parti politique très puissant s'était engagé à faire adopter par la Constitution du Reich l'initiative populaire et le referendum. Lorsque les événements pousseront ce parti au premier rang, lorsque, en 1919, les élections à l'Assemblée Nationale donneront à ses membres un nombre considérable de mandats, la question se posera de savoir comment les socialistes mettront en application ces revendications de leur programme.

CHAPITRE II

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM DANS LES PROJETS DE CONSTITUTION DE 1919

Lorsqu'en novembre 1918 la défaite militaire eut amené l'effondrement du régime impérial et que la révolution triomphante se fut emparée du pouvoir, une période de sanglants désordres suivit. L'ébranlement était si profond que l'existence même du Reich semblait menacée. Ce fut le grand mérite des dirigeants de la social-démocratie allemande de comprendre que d'abord l'ordre devait être rétabli à tout prix et qu'ensuite, pour consolider le régime issu de la révolution, il fallait sans retard procéder à la réorganisation de l'Etat. La première tâche qui s'imposait, à ce dernier point de vue, était l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Dans ce but, une Assemblée Nationale fut convoquée, qui devait être élue conformément aux dispositions de l'ordonnance électorale du 30 novembre 1918 (1), et le professeur Hugo Preuss fut chargé de rédiger un avant-projet de Constitution.

(1) Triefel H., *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5^e édition, Tubingue, 1931, p. 2.

Le problème de la réorganisation du Reich présentait d'immenses difficultés. Les solutions qu'on allait adopter devaient avoir une importance considérable sur l'avenir de la nation allemande. L'intérêt de la question était si grand, qu'il provoqua d'orageuses discussions, de violentes polémiques, des attaques et des ripostes pleines de passion. Des sociétés savantes firent savoir leur opinion. Des juristes intervinrent dans le débat, apportant leurs observations, leurs propositions. Un grand nombre de projets de Constitution furent publiés, dont quelques-uns exercèrent une profonde influence sur les travaux de l'Assemblée Nationale. Nous nous proposons, dans les deux paragraphes qui vont suivre, d'indiquer le rôle attribué à l'initiative populaire et au referendum par ces projets de Constitution. Le premier paragraphe sera consacré aux projets élaborés par des personnes privées ; le second sera consacré aux projets officiels (1).

§ 1. — *Les projets de Constitution privés*

Notons dès le début que la plupart des projets de Constitution prévoyaient l'introduction soit du referendum et de l'initiative populaire, soit du referendum seul.

Parmi les projets émanant de personnes privées, il n'y a que trois exceptions à signaler. C'est ainsi que

(1) Nous empruntons cette divison à Werner Hartwig, *Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht*, Berlin, 1930, p. 10.

le professeur Bredt, de l'Université de Marbourg, dans son long projet de Constitution, qu'il opposait à celui de Hugo Preuss, n'accordait aucune place au referendum (1). Il en était de même du projet de Heinrich Horst (2) et de celui de Walther Schotte (3). Ce dernier était le seul qui se donnait la peine d'expliquer son attitude. Il considérait les institutions de législation directe difficilement applicables dans les grands Etats. Il estimait d'ailleurs que le droit de dissoudre la Chambre élue au suffrage universel offrait déjà la possibilité de procéder à une consultation populaire et il lui semblait que cela suffisait (4).

L'initiative populaire ne figurait que dans trois projets de Constitution. Celui d'une association d'études juridiques et économiques de Berlin (*Verein « Recht und Wirtschaft »*) disposait, dans l'article 148, qu'un million de citoyens jouissant des droits électoraux pouvaient demander la révision de la Constitution du Reich. Cette demande devait être soumise au Reichstag, lequel était composé de deux Chambres : une Chambre populaire (*Volkshaus*) et une Chambre des Etats (*Staatenhaus*). Le Reichstag ne pouvait modifier la Constitution que si deux tiers du nombre total des membres de chaque Assemblée

(1) Bredt Joh. V., *Gegenentwurf einer Reichsverfassung, Das Werk des Herrn Preuss oder wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen*, Berlin, 1919.

(2) Horst Heinrich, *Entwurf zur Staatsverfassung der Deutschen Republik*, Berlin, 1919.

(3) Schotte Walther, *Der Weg zur Gesetzlichkeit. Die demokratischen Verfassungen der Welt im deutschen Wortlaut*, Berlin, 1919.

(4) *Ibid.*, p. 98.

se prononçaient en faveur de la révision. Dans l'hypothèse où cette majorité n'était pas atteinte et si plus de la moitié du nombre total des membres de chacune des deux Chambres avait voté pour la révision, le président du Reich devait ordonner un referendum. Le peuple ne pouvait que repousser le texte du projet de révision ou bien l'adopter. Dans ce dernier cas, la révision était définitive.

Ce même projet prévoyait que si la Constitution avait été révisée par le Reichstag, à la majorité qualifiée des deux tiers, à la suite d'une initiative populaire, ou à la suite de l'initiative prise par la moitié des Etats membres du Reich, ou, enfin, en vertu de l'initiative de l'une des deux Chambres du Reichstag, alors un million d'électeurs ou bien la moitié des Etats membres pouvaient faire opposition contre le vote émis par les deux Assemblées. Dans une telle hypothèse, c'était un referendum qui devait trancher ce conflit (1).

L'initiative populaire était donc strictement limitée dans son objet. Elle ne devait s'appliquer qu'aux révisions constitutionnelles.

Le professeur Stier-Somlo prévoyait également, dans le projet qu'il avait élaboré, que l'initiative populaire ne pouvait avoir pour objet que la révision de la Constitution. Il avait d'ailleurs soin d'entourer l'exercice de ce droit d'un grand nombre de précautions. La procédure ne pouvait être mise en mouvement que par une demande signée de 250.000

(1) *Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs herausgegeben vom Verfassungsausschuss des Vereins « Recht und Wirtschaft »*, Berlin, 1919, p. 35.

citoyens allemands, dont les signatures devaient être légalisées et qui indiquaient les dispositions de la Constitution qu'ils désiraient voir modifier. Ensuite, le président de la République disposait, par une ordonnance, qu'un referendum ait lieu. Le suffrage universel avait à répondre s'il voulait, *oui* ou *non*, en principe, la révision de la Constitution. Si la réponse était affirmative, l'Assemblée fédérale procédait à la révision, conformément aux modifications demandées par l'initiative populaire. Enfin, un referendum ratifiait ou repoussait les textes adoptés par l'Assemblée fédérale (1).

On s'aperçoit aisément que cette procédure longue, compliquée, entraînant de grandes dépenses, n'avait pour but que d'entraver les entreprises trop hardies ou trop fréquemment renouvelées d'une minorité du corps électoral.

Il n'y avait que le projet de Constitution publié par la revue *Die Deutsche Nation* qui permettait une plus large application de l'initiative populaire. D'après l'article 40, un million de citoyens pouvaient présenter à la Chambre des députés un projet de loi, que cette Assemblée était obligée de prendre en discussion (2). Les rédacteurs de ce texte avaient cependant omis d'indiquer ce qui devait advenir si la Chambre repoussait ou amendait un tel projet de loi.

(1) Stier-Somlo Fritz, *Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, Ein Entwurf mit Begründung*, Tubingue, 1919, § 6.

(2) *Entwurf für die Verfassung des neuen Deutschen Reiches*, Sonderheft der Zeitschrift « *Die Deutsche Nation* », Dezember, 1918.

En somme, de tous ces textes semble se dégager un sentiment de crainte à l'égard de l'initiative populaire. On redoutait, sans doute, le mauvais usage que la nation ferait de cette institution, qu'on n'avait vu fonctionner que dans de petits Etats. C'est pourquoi, on redoublait de précautions, on n'accordait ce droit qu'à un nombre considérable d'électeurs, on exigeait diverses formalités. On s'efforçait donc de rendre aussi rares que possibles les applications de l'initiative populaire.

Il n'en n'était pas de même en ce qui concerne le referendum, qui jouissait d'une grande faveur. C'est ainsi que dans les projets de Constitution qui adoptaient le régime bicaméral, lorsqu'un conflit surgissait entre les deux Assemblées, relativement à un projet de loi, on faisait appel au peuple pour trancher ce conflit (1). On avait prévu aussi le referendum obligatoire pour les révisions de la Constitution (2). On avait même proposé d'accorder au pré-

(1) Les dispositions de détail variaient d'un projet de Constitution à l'autre. Si un conflit éclatait entre les Chambres, alors le projet de loi formant l'objet du conflit était soumis à un referendum, si les quatre cinquièmes des membres d'une des deux Assemblées le demandaient, disposait l'article 31 du projet de Constitution publié par la Revue « *Die Deutsche Nation* ». Si un projet de loi était adopté par la Chambre populaire et s'il était repoussé par la Chambre des Etats, le président du Reich pouvait soumettre au referendum ce projet de loi, prévoyait l'article 130 du projet de Constitution de l'Association *Recht und Wirtschaft*. Enfin, d'après le projet de Constitution de Loewenstein et de Stern, le pouvoir législatif était confié à une Chambre populaire, à un Conseil des Etats et même, ce qui est surprenant, au Conseil des ministres. Si ces trois organes ne pouvaient se mettre d'accord sur un projet de loi, un referendum devait avoir lieu (Art. 7). Dr. Loewenstein Curt et Dr. Stern Fritz, *Entwurf einer deutschen Verfassung*, Königsberg, 1918.

(2) Stier-Somlo, *op. cit.*, § 6 ; Loewenstein et Stern, *op. cit.*, art. 23.

sident du Reich un droit de veto, en lui donnant la possibilité de soumettre au vote du suffrage universel une loi adoptée par le Reichstag (1). Un avocat de Berlin, Hermann Weck, voulait que le chef de l'Etat puisse être révoqué par une votation populaire, si deux tiers du nombre total des membres du Reichstag l'exigeaient (2). Craignant sans doute de trop accroître les pouvoirs du chef de l'Etat, si celui-ci pouvait décréter la dissolution du Reichstag, ce même auteur désirait lui attribuer seulement le droit de solliciter d'un referendum l'autorisation de dissoudre cette Assemblée (3). Enfin, un avocat de Heidelberg, le Docteur A. Roth, prévoyait, dans son projet de Constitution, une disposition qui présente quelque analogie avec l'article 18 de la Constitution de Weimar. En effet, il prévoyait que plusieurs Etats membres du Reich pouvaient décider, d'un commun accord, d'échanger ou bien de se céder certains territoires. Ces opérations ne pouvaient avoir lieu qu'avec l'approbation du Reich, exprimée par une loi. Or, le Reich ne devait donner son autorisation qu'après avoir consulté la population domiciliée sur les territoires en question (4).

Parmi ces projets de Constitutions, celui de l'as-

(1) Projet de Constitution publié par la Revue *Die Deutsche Nation*, article 30.

(2) Weck Hermann, *Die neue Reichsverfassung, Ein Vorschlag*, Berlin, 1919, art. 34.

(3) Article 13, alinéa 2 ; article 31, alinéa 2.

(4) Dr. Roth A., *Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches*, Mannheim, 1919, article 87. Hartwig Werner, *op. cit.*, p. 10, ainsi que M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 40, écrivent donc à tort que le projet du Dr. Roth ne « faisait aucune place » au referendum,

sociation *Recht und Wirtschaft* est certainement le plus important. Il fut cité à différentes reprises à Weimar, dans les débats de l'Assemblée Nationale. On lui trouvait de grandes qualités. Le professeur Binding le considérait même de beaucoup supérieur au projet de Hugo Preuss (1).

C'est une commission de juristes et de hauts fonctionnaires allemands, aux travaux de laquelle participèrent les professeurs de droit public de l'Université de Berlin, Erich Kaufmann et Heinrich Triepel, qui rédigea le projet de Constitution de l'association *Recht und Wirtschaft*. Nous avons déjà mentionné les dispositions de ce projet relatives à l'initiative populaire, limitée d'ailleurs à la révision de la Constitution. Nous avons également cité son article 130, prévoyant que les conflits entre les deux Chambres qui portaient sur un projet de loi, pouvaient être déferés par le président du Reich à l'arbitrage du peuple. Il est intéressant de noter qu'alors que tous les actes politiques du chef de l'Etat devaient être contresignés par un ministre, les ordonnances dissolvant la Chambre populaire ou décidant qu'un referendum ait lieu étaient dispensées de cette formalité (2). Cette exception avait évidemment pour but de fortifier la position du président du Reich en lui accordant une certaine indépendance vis-à-vis

(1) Hartwig W., *op. cit.*, p. 12 ; Jellinek Walter, *Revolution und Reichsverfassung, Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 9, 1920, p. 48.

(2) Article 99.

du Parlement (1). Nous verrons bientôt que l'Assemblée Nationale de Weimar a refusé d'inscrire dans la Constitution du Reich une disposition analogue.

En dehors des projets de Constitution, que nous venons d'analyser, de nombreux livres furent publiés au début de 1919 sur la future organisation politique de l'Allemagne. En ce qui concerne le referendum, le professeur Karl Binding voulait qu'on adoptât le veto populaire, en accordant à un nombre déterminé de citoyens le droit d'exiger, dans un certain délai, qu'une loi qui venait d'être votée par le Parlement fasse l'objet d'un referendum. Il fallait, selon lui, empêcher que soit mise en vigueur une loi contraire à la volonté du peuple, une loi adoptée peut-être par une majorité parlementaire due au pur hasard. Il fallait aussi trouver un moyen efficace contre les abus éventuels des partis politiques représentés au Reichstag. Le referendum lui semblait être la solution indiquée (2).

Le professeur Mendelssohn-Bartholdy pensait également qu'une Constitution démocratique devait donner au peuple la possibilité de faire triompher sa volonté, en toute circonstance. Il était aussi d'avis qu'une loi adoptée par les Chambres devait être soumise à une votation populaire, si un nombre déterminé de citoyens le demandait. En outre, étant par-

(1) Kaufmann Erich, *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*, Berlin, 1919, p. 22 ; Triepel Heinrich, *Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung*, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, t. 43, p. 509.

(2) Binding Karl, *Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches*, Leipzig, 1919, p. 18.

tisan du système bicaméral, il croyait que les conflits qui surgiraient entre les deux Assemblées ne pouvaient être tranchés que par le referendum. Enfin, les révisions constitutionnelles lui semblaient devoir être ratifiées par un referendum obligatoire (1).

Cependant, le professeur Mendelssohn-Bartholdy prévoyait deux exceptions : en ce qui concerne le budget et les traités internationaux, sur ces deux matières seulement il ne voulait pas de consultation populaire. Même dans un Etat très civilisé, écrivait-il, les masses, parfois mal renseignées, pourraient se tromper et refuser leur consentement à un nouvel impôt, pourtant indispensable pour l'équilibre budgétaire, ou repousser un traité, à cause d'un sentiment de haine vis-à-vis de l'étranger (2).

Signalons finalement la brochure publiée par le professeur Rathgen, membre du parti démocrate, qui se prononçait en faveur du referendum constitutionnel obligatoire et du referendum destiné à solutionner les conflits des Chambres. L'initiative populaire, d'après lui, pouvait être admise par la nouvelle Constitution, à la condition de ne pouvoir être exercée que par un très grand nombre d'électeurs (3).

(1) Mendelssohn-Bartholdy Albrecht, *Der Volkswille, Grundzüge einer Verfassung*, Munich, 1919, p. 11. Hartwig, *op. cit.*, p. 11, et M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 40, parlent d'un projet de Constitution rédigé par Mendelssohn-Bartholdy. Il s'agit évidemment d'une erreur, car le professeur Mendelssohn-Bartholdy n'a pas élaboré de projet de Constitution, mais simplement publié l'ouvrage cité, dans lequel il a exposé ses idées relativement à la nouvelle Constitution du Reich.

(2) *Ibid.*, p. 26.

(3) Rathgen Karl, *Die künftige Verfassung des Deutschen Reiches*, Hambourg, 1919, p. 16, 18 et 19.

Les projets de Constitution publiés en 1919, les livres parus au moment même où l'Assemblée Nationale se réunissait à Weimar montrent quel était le sentiment public à l'égard des institutions de législation directe. Dans quelle mesure les projets officiels de Constitution ont-ils tenu compte de ce sentiment ? C'est ce que nous exposerons dans le paragraphe suivant.

§ 2. — *Les projets officiels de Constitution*

Quelques jours à peine s'étant écoulés après l'abdication de Guillaume II, le 15 novembre 1918, en pleine révolution, alors que tant d'obstacles se dressaient menaçants, le Conseil des commissaires du peuple fit appel au professeur de droit public Hugo Preuss et le chargea de rédiger un projet de Constitution (1). Hugo Preuss se mit aussitôt à l'œuvre. Le 3 janvier 1919, il avait déjà achevé l'élaboration d'un avant-projet, auquel il joignit un long « mémoire », dans lequel il exposait les motifs qui l'avaient guidé dans son travail (2).

Cet avant-projet subit quelques modifications et devint, ainsi modifié, le projet de Constitution publié le 20 janvier 1919 par le Journal officiel du Reich (*Reichsanzeiger*) (3).

(1) Jellinek Walter, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung* Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tubingue, 1930, t. I, p. 127.

(2) Triepel H., *op. cit.*, p. 6.

(3) Jellinek W., *op. cit.*, p. 130 ; Triepel H., *op. cit.*, p. 10.

Hugo Preuss s'était efforcé, en premier lieu, de donner à la Constitution allemande une large base démocratique. Il avait inséré, au début même de son projet, dans le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le principe que tout pouvoir politique émanait de la nation (1). Conformément à ce principe, le droit de vote était accordé, sans distinction de sexe, à tous les Allemands âgés de vingt ans (§ 31, alinéa 2). Le président du Reich devait être élu au suffrage universel (§ 58), pour une période de sept ans (§ 67, alinéa 1^{er}) (2). Le Reichstag était composé de deux Chambres : une Chambre populaire (Volkshaus) nommée au suffrage universel et une Chambre des Etats, dont les Diètes des Etats désignaient les membres. Le mandat du Reichstag était limité à trois ans (§§ 30-32 et § 37 (3). Par conséquent, le chef de l'Etat et le Parlement tenaient leurs pouvoirs du peuple. Mais, ces deux organes étant élus à des dates différentes et, en outre, la durée de leurs fonctions n'étant pas la même, ils pouvaient entrer en conflit. Pour une telle hypothèse, Preuss avait prévu l'appel au peuple : le président du Reich pouvait dissoudre le Reichstag (§ 40); à son tour, le Reichstag pouvait, par une résolution prise dans chaque Chambre, en présence des deux tiers du nombre total de ses membres et à la majorité des deux tiers des présents,

(1) En ce qui concerne le referendum, les dispositions de l'avant-projet du 3 janvier 1919 ont été reproduites intégralement par le projet du 20 janvier 1919. Les paragraphes que nous citons, sont ceux du projet du 20 janvier 1919.

(2) L'avant-projet prévoyait que le président du Reich serait élu pour dix ans (§ 62, alinéa 1).

(3) Cinq ans, d'après l'avant-projet (§ 31).

suspendre le président du Reich de ses fonctions et demander au suffrage universel sa destitution ; si le résultat d'un tel referendum était défavorable au Reichstag, si, en d'autres termes, le peuple repoussait la demande du Reichstag, alors le président du Reich était considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans (§ 67). Cette dernière mesure était destinée à empêcher l'usage abusif de ce droit.

Le referendum était prévu aussi dans d'autres cas. Si la Chambre populaire ne pouvait se mettre d'accord avec la Chambre des Etats sur un projet de loi, l'objet du désaccord pouvait être soumis, par le président du Reich, à un vote du suffrage universel (§ 60).

Après que cinq années se seraient écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, toute révision constitutionnelle était subordonnée à l'approbation du peuple. C'était la seule application du referendum obligatoire, dans le projet de Preuss (§ 51). Pendant les premières cinq années de son entrée en vigueur, la Constitution pouvait donc être modifiée par le Reichstag seul. Cette disposition avait pour but de faciliter la réalisation des réformes dont la pratique ne manquerait pas de mettre en évidence la nécessité (1).

Enfin, Hugo Preuss, dans le fameux paragraphe 11, alinéa 3, qui allait donner lieu à tant de protestations et susciter de si ardentes passions, accordait à la population domiciliée sur un territoire le droit

(1) Preuss Hugo, *Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil)* herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, Berlin, 1919, p. 27.

d'exprimer, par un referendum, le désir de se séparer de l'Etat dont elle faisait partie, afin de s'unir à un autre Etat ou afin de former un nouvel Etat, à l'intérieur du Reich. Cette disposition était d'ailleurs formulée d'une manière si peu précise et elle était entourée de telles complications et de telles restrictions, que sa mise en application aurait rencontré d'infranchissables obstacles. En effet, dans cette hypothèse, le referendum ne devait pas avoir lieu à la suite d'une initiative populaire, comme cela aurait été logique, mais il aurait eu lieu à la demande du gouvernement de l'Etat dont une partie de la population voulait précisément se séparer, ou à la demande des assemblées administratives représentant au moins un quart de la population « directement intéressée ». Dans le premier cas, il semble incroyable que le gouvernement, chargé avant tout de défendre l'intégrité territoriale de l'Etat, eut donné son concours à une action dirigée contre cette intégrité. Dans le deuxième cas, le projet de Constitution ne précisait pas à quelle population « directement intéressée » il faisait allusion. Car, une expression aussi vague aurait pu s'appliquer à la population tout entière de l'Etat, et alors une telle condition était irréalisable, ou seulement à la population désirant la séparation, ce qui aurait été beaucoup plus équitable. Combien peu justifiée semble aujourd'hui l'accusation portée contre Hugo Preuss d'avoir projeté le démembrement et, implicitement, l'anéantissement de la Prusse !

Il convient de souligner que le rôle attribué au referendum par Hugo Preuss était des plus limi-

tés (1). L'illustre professeur de droit public refusait d'accueillir l'initiative populaire dans son projet. Il indiquait d'ailleurs les motifs de cette décision. Dans un grand Etat, comme l'Allemagne, écrivait-il, si l'on accordait le droit d'initiative législative à un nombre relativement faible de citoyens, alors on assistera à de continuelles agitations. Fréquemment, trop fréquemment sans doute, il se trouvera une minorité du corps électoral qui, pour des raisons diverses, fera usage de ce droit. Pour ne pas aboutir à de tels abus, il serait indispensable de n'accorder l'initiative législative qu'à un nombre très élevé de citoyens, par exemple à un million d'électeurs. Mais alors une grande difficulté surgirait. Pour réunir un million de signatures, il faudrait une activité tellement gigantesque, de telles dépenses, une telle propagande, qu'on a peine à s'imaginer comment tout cela pourrait se réaliser. Pratiquement donc, l'initiative populaire serait inapplicable (2).

Un juriste allemand des plus connus, occupant dans la magistrature du Reich une très haute fonction, affirmait en 1930, donc onze ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar, que les faits avaient donné raison à Hugo Preuss (3). Nous nous proposons d'examiner, dans un des chapitres suivants, jusqu'à quel point cette sévère appréciation serait fondée.

(1) Hugo Preuss ne cachait d'ailleurs nullement son hostilité à l'égard du referendum, dont il craignait les résultats « réactionnaires ». Jellinek W., *op. cit.*, p. 129.

(2) Preuss H., *op. cit.*, p. 28.

(3) Simons, *Der Schöpfer der Weimarer Verfassung*, *Reichsverwaltungsblatt*, t. 51, 1930, p. 684.

Lorsque le projet de Constitution du 20 janvier 1919 fut connu dans ses détails, de vives protestations se firent entendre. Le parti démocrate, dont pourtant Hugo Preuss était un des fondateurs, manifesta lui-même son mécontentement (1). C'est surtout le paragraphe 11 qui était discuté avec passion. Le droit accordé aux habitants d'un territoire de se séparer de l'Etat dont ils faisaient partie était considéré comme présentant les plus graves dangers. C'était, d'après l'expression si caractéristique du professeur Erich Kaufmann, introduire dans la Constitution une périlleuse matière explosive (2). De continuelles agitations, entraînant un continuel désordre devaient en résulter (3). On prétendait que non seulement la Prusse, mais aussi la Bavière et même la Saxe, si le paragraphe 11 était maintenu, allaient assister impuissantes à leur démembrement (4).

Quant aux autres dispositions du projet de Hugo Preuss, relatives au referendum, elles furent, en général, accueillies assez favorablement, malgré certaines critiques. Le professeur Anschütz notamment, qui, dans un article publié au début de 1919, sur la future constitution du Reich, se prononçait pour le régime parlementaire et ne mentionnait même pas le referendum (5), dans un second article publié un mois plus tard dans la même revue, semblait être devenu

(1) Triepel Heinrich, *Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung*, Schmollers Jahrbuch, t. 43, p. 462.

(2) Kaufmann E., *op. cit.*, p. 5.

(3) *Ibid.*, p. 6 ; Voir aussi Binding, *op. cit.*, p. 39.

(4) Kaufmann Erich, *op. cit.*, p. 5.

(5) Anschütz Gerhard, *Die kommende Reichsverfassung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1919, p. 113-123.

un partisan convaincu des bienfaits de cette institution et approuvait Preuss de l'avoir adoptée (1). Cependant, Anschütz était d'avis qu'il fallait dispenser du contreseing ministériel l'acte du président du Reich décidant de faire appel au peuple, soit par la dissolution du Reichstag, soit par un referendum. En outre, Anschütz ne cachait pas son étonnement en constatant que Preuss avait refusé d'admettre dans son projet l'initiative populaire et il proposait d'accorder le droit d'initiative législative à un million de citoyens. Il avait soin d'ajouter que ce droit devait se manifester sous la forme d'une proposition formulée en termes généraux, qui serait remise au gouvernement du Reich, après avoir reçu l'adhésion d'un million d'électeurs. Le gouvernement du Reich, à son tour, conformément à la demande qui lui serait présentée, devait rédiger un projet de loi, qu'il était obligé de soumettre au Reichstag (2). Il est assez curieux que le professeur Anschütz n'ait pas envisagé, lui aussi, l'hypothèse dans laquelle le Reichstag aurait repoussé un tel projet de loi.

Les professeurs Binding et Erich Kaufmann, tout en approuvant quelques-unes des applications prévues pour le referendum dans le projet de Preuss, n'oubliaient pas de formuler certaines objections. La destitution du président du Reich, à la suite d'un vote du Reichstag, confirmé par une votation populaire, leur semblait inutile et dangereuse. Inutile, car le

(1) Anschütz G., *Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1919, p. 199-205.

(2) *Ibid.*, p. 203-204.

Reichstag qui voudrait se débarrasser du président du Reich pourrait suivre l'exemple de la Chambre française et acculer à la démission le chef de l'Etat, en l'empêchant de trouver un chancelier et des ministres. Dangereuse, car une telle disposition porterait nécessairement atteinte au prestige du président du Reich et favoriserait des manifestations regrettables contre celui qui personnifie l'autorité publique (1). En outre, Binding observait que la disposition suivant laquelle serait considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans le président du Reich, dont le peuple aurait repoussé la destitution proposée par le Reichstag, avait de grands inconvénients. Nombreux pourraient être ceux qui voteraient pour la destitution, non point pour approuver l'attitude du Reichstag, mais pour empêcher la prolongation des pouvoirs du président (2). Binding se prononçait aussi contre le referendum constitutionnel obligatoire, trouvant absurde de mettre en branle la nation tout entière même pour la révision d'articles de la Constitution qui pourraient n'avoir qu'une faible importance. Il regrettait enfin que Preuss n'eût pas cru nécessaire d'adopter le veto populaire (3).

Le 25 janvier 1919, les représentants des Etats allemands se réunirent à Berlin, pour délibérer sur le projet de Constitution. Les discussions continuèrent ensuite à Weimar, où l'Assemblée Nationale, récemment élue, avait été convoquée. De cet échange de vues est résulté un nouveau projet de Constitution,

(1) Binding, *op. cit.*, p. 46 ; Kaufmann E., *op. cit.*, p. 23.

(2) Binding, *op. cit.*, p. 47.

(3) *Ibid.*, p. 48.

influencé évidemment par le projet de Hugo Preuss (1).

Ce nouveau projet se montrait particulièrement sévère à l'égard du referendum, qu'il ne maintenait que dans deux hypothèses. Si le Reichsrat, assemblée comprenant les représentants des Etats allemands, déclarait, dans un certain délai, s'opposer à un projet de loi adopté par le Reichstag, assemblée élue au suffrage universel, le projet de loi en question était renvoyé au Reichstag pour une deuxième délibération. Si les deux Assemblées ne se mettaient pas d'accord, le président du Reich pouvait soumettre ce conflit au referendum. Il pouvait aussi promulguer et publier le texte adopté par le Reichstag, si, dans cette Assemblée, lors de la deuxième délibération, ce texte avait réuni, avec la participation au vote des deux tiers du nombre total des députés, une majorité des deux tiers des voix exprimées (article 26).

Quant à la deuxième hypothèse, elle était prévue par l'article 71. Le président du Reich, avant l'expiration de la période de sept ans pour laquelle il avait été élu au suffrage universel, pouvait être destitué par une votation populaire, à la demande du Reichstag (2). Cependant, si le peuple repoussait une telle demande du Reichstag, le président du Reich était considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans et le Reichstag était dissous.

Ainsi donc, ce projet de Constitution avait aban-

(1) Jellinek W., *op. cit.*, p. 131-132. Le texte de ce projet de Constitution a été publié par Triepel, *Qellensammlung*, p. 17.

(2) Le Reichstag devait prendre cette résolution à la majorité des deux tiers des voix exprimées, avec la participation au vote des deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée.

donné le referendum constitutionnel obligatoire et aussi le droit accordé aux habitants d'un territoire d'exprimer, par une votation populaire, le désir de se séparer de l'Etat dont ils faisaient partie.

L'Assemblée Nationale tint sa première séance à Weimar, le 6 février 1919. Elle vota aussitôt, le 8 février en première lecture, le 10 février en deuxième et troisième lectures, une loi réglementant provisoirement l'organisation politique du Reich. C'était une véritable Constitution provisoire, qui établissait notamment les règles à suivre pour le vote des lois « urgentes », jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution définitive (1). Dans ce but, une « commission des Etats » était formée, comprenant les représentants des Etats allemands et ayant d'importantes attributions législatives. Elle jouait en quelque sorte le rôle d'une seconde Chambre pour les lois ordinaires, à l'égard desquelles l'accord de la commission des Etats et de l'Assemblée Nationale était nécessaire. En cas de désaccord, le président du Reich pouvait faire trancher le conflit par un referendum ; il pouvait aussi ne donner aucune suite à un tel conflit, ce qui permettait à la commission des Etats de faire définitivement échouer, par sa résistance, les projets de lois adoptés par l'Assemblée Nationale. C'était la première fois que le referendum apparaissait dans la législation du Reich. Cette disposition n'a d'ailleurs pas eu l'occasion d'être appliquée (2).

(1) Le texte de cette loi du 10 février 1919 se trouve reproduit dans le recueil de Triepel, *op. cit.*, p. 16-17.

(2) Jellinek Walter, *Revolution und Reichsverfassung*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. 9, 1920, p. 33.

Relativement à la future Constitution du Reich, la loi du 10 février 1919 décidait que l'Assemblée Nationale allait la voter toute seule, toutefois en ne pouvant modifier le territoire d'un Etat membre qu'avec son consentement (§ 4, alinéa 1). Ce texte prévoyait donc la compétence exclusive de l'Assemblée Nationale. Il était cependant indispensable de s'assurer d'avance la bienveillance des Etats, particulièrement ombrageux à ce moment là et soucieux de défendre leurs droits. C'est pourquoi le gouvernement du Reich estima nécessaire de communiquer à la commission des Etats le projet de Constitution qui avait été rédigé à la suite de discussions auxquelles avaient d'ailleurs participé les représentants des Etats, durant les derniers jours de janvier et au début de février. Après que ce projet, à la demande de la commission des Etats, eut subi quelques modifications — rien ne fut changé aux dispositions sur le referendum — il fut présenté, le 21 février 1919, à l'Assemblée Nationale. Une première discussion, assez sommaire, eut lieu, au cours de laquelle Hugo Preuss, dans un brillant discours, s'attacha à mettre en évidence l'aspect démocratique du projet. Enfin, au début de mars 1919, l'Assemblée nommait une commission de 28 membres, qu'elle chargeait d'étudier le projet de Constitution (1).

L'œuvre de cette commission, appelée habituellement commission de la Constitution (*Versfassungsausschuss*), sera exposée dans le chapitre suivant.

(1) Jellinek W., *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. I, p. 133 ; Triepel H., *Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung*, Schmollers Jahrbuch, t. 43, p. 462-464.

CHAPITRE III

LE PROJET DE CONSTITUTION DEVANT LA COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Aussitôt constituée, la commission de la Constitution se mit au travail. Elle procéda à deux délibérations. La première délibération commença le 4 mars 1919 et dura jusqu'au 2 juin. La plupart des décisions prises furent le résultat d'un compromis intervenu entre les partis politiques formant la majorité (1).

C'est le 27 mars 1919 que s'engagea devant la commission le premier débat sur le referendum. On examina, à cette séance, la nature des conflits qui pourraient se produire entre le Reichstag et le Reichsrat et la solution qui s'imposait. Mécontent de l'article 26 du projet de Constitution (2), qui aurait rendu com-

(1) L'Assemblée Nationale avait été élue le 19 janvier 1919. Elle comprenait 423 membres. Les Allemands-nationaux avaient obtenu 42 mandats, les populistes 22, le Centre 89, le parti démocrate 74, les social-démocrates 165, les socialistes indépendants 22 et divers partis 9 mandats (Jellinek Walter, *Revolution und Reichsverfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 9, p. 30 ; Brunet René, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921, p. 47). Les partis socialistes n'avaient donc pas réussi à conquérir la majorité. Dès lors, un gouvernement de coalition était seul possible. Cette coalition groupa le parti social-démocrate, le Centre et le parti démocrate. Ce fut la fameuse coalition de Weimar.

(2) Cet article 26 du projet de Constitution, comme nous l'avons déjà indiqué (p. 69) prévoyait que le président du Reich pouvait soumettre à une votation populaire l'objet d'un désaccord qui s'était produit entre le Reichstag et le Reichsrat.

plètement illusoires les droits du Reichsrat, le Dr Beyerle, un des chefs du Centre, présenta un amendement, aux termes duquel le Reichsrat pouvait, dans un certain délai, faire connaître son opposition contre un projet de loi adopté par le Reichstag ; dans une telle hypothèse, le projet de loi était renvoyé au Reichstag pour une nouvelle délibération ; si les deux Assemblées n'arrivaient pas à se mettre d'accord, le président du Reich obtenait le droit de faire trancher par une votation populaire l'objet du conflit ; le président du Reich pouvait aussi promulguer et publier le texte voté par le Reichstag, si celui-ci avait maintenu son point de vue, contre le Reichsrat, à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des députés participant au vote ; cependant, si l'opposition du Reichsrat était dirigée contre la révision de la Constitution adoptée par le Reichstag, le président du Reich était obligé de soumettre à un referendum l'objet du conflit, au cas où le Reichsrat l'exigeait ; en outre, ce même amendement disposait que, lorsqu'il s'agissait d'une revision de la Constitution, l'opposition du Reichsrat devait être considérée valable si elle était soutenue par plus d'un tiers des membres de cette Assemblée (1).

Une longue discussion s'engagea sur cet amendement. A la séance du 28 mars, le député démocrate Dr. Ablass proposa de dispenser de la nécessité du contre-seing ministériel l'acte du président du Reich décidant de soumettre au referendum le désaccord des

(1) *Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Anlagen zu den Stenographischen Berichten*, n° 391, *Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, p. 162.

deux Assemblées (1). Un membre du même parti démocrate, le député Koch (Cassel), désapprouva cependant cette proposition. A son avis, le contreseing devait être maintenu. Le chef de l'Etat pourrait d'ailleurs, si les membres du cabinet refusaient de contre-signer son ordonnance, congédier le cabinet et faire appel à un nouveau ministère, choisi même parmi la minorité du Reichstag (2).

Hugo Preuss, en qualité de ministre de l'intérieur du Reich, défendit d'abord l'article 26 du projet de Constitution contre les objections du Dr Beyerle. En outre, il déclara que tous les actes politiques du président du Reich devraient être contresignés et qu'il ne fallait pas affaiblir cette règle générale par des exceptions (3).

Ensuite, le Dr Quarek soutint un amendement social-démocrate, fondé sur la considération qu'il n'était nullement utile de faire trancher par un referendum les désaccords entre le Reichstag et le Reichsrat. D'après cet amendement, si le Reichsrat s'opposait à un projet de loi voté par le Reichstag, ce projet de loi revenait devant le Reichstag, pour une nouvelle délibération ; si cette Assemblée adoptait le même texte à la majorité des deux tiers, le président du Reich devait promulguer et publier ce texte, qui, de la sorte, acquerrait force législative ; cependant, si le Reichstag ne maintenait son point de vue qu'à la majorité simple, dans ce cas, après que se fut écoulé un délai de deux mois, le projet de loi était pré-

(1) *Ibid.*, p. 162.

(2) *Ibid.*, p. 163.

(3) *Ibid.*, p. 163.

senté au Reichstag à nouveau, pour une troisième délibération ; si, à la suite de cette troisième délibération, le Reichstag maintenait son point de vue même à la majorité simple, le président du Reich était obligé de promulguer et de publier la loi dans la forme votée par le Reichstag (1).

Il ne fut pas difficile à Hugo Preuss de mettre en évidence les défauts de cet amendement, qui diminuait fortement et la position du Reichsrat, et celle du chef de l'Etat.

Après une courte intervention du populiste Heinze, le député Schultz (Bromberg), Allemand-national, prit la parole, pour faire des déclarations assez inattendues de la part d'un ancien conservateur. A son avis, il fallait que la nouvelle Constitution fît une très large application du referendum. Il proposa notamment qu'à la demande d'un tiers des membres du Reichstag, ou d'un tiers des membres du Reichsrat, ou d'un million de citoyens, une loi fut soumise, avant son entrée en vigueur, à une votation populaire (2). Ces déclarations n'exprimaient sans doute que le point de vue personnel du député Schultz (Bromberg) et non celui du parti allemand-national.

Hugo Preuss répondit que le projet de Constitution avait conçu le referendum comme un moyen de solutionner les conflits qui se produiraient entre les différents organes du Reich. Il lui semblait que ce n'était pas prudent d'aller au delà de cette limite et que les exagérations devaient être évitées. Les institu-

(1) *Ibid.*, p. 164.

(2) *Ibid.*, p. 165.

tions qui fonctionnaient dans un petit Etat comme la Suisse ou dans les Etats membres de l'Amérique du Nord, ne pouvaient être introduites qu'avec beaucoup de circonspection en Allemagne, où, sur un grand territoire était groupée une population de près de 70 millions d'habitants. En conclusion, Preuss demandait à la commission de ne pas étendre le referendum à d'autres hypothèses que celles prévues par le projet de Constitution (1).

La commission ne suivit qu'en partie les conseils du ministre de l'intérieur du Reich. Elle repoussa l'amendement social-démocrate et l'amendement du Docteur Ablass (2), mais elle adopta l'amendement présenté par le Dr. Beyerle, qui modifiait profondément l'article 26 du projet de Constitution (3).

Quelques jours plus tard, à la séance du 4 avril 1919, le Docteur Ablass revint à la charge. A l'occasion de la discussion de l'article 70 du projet de Constitution, il proposa un amendement prévoyant que tous les actes du président du Reich devaient être contresignés, sauf ceux ordonnant qu'un referendum ait lieu et ceux relatifs à la dissolution du Reichstag, à la nomination et à la destitution du chancelier. Von Delbrück, ancien secrétaire d'Etat sous le règne de Guillaume II et député du parti allemand-national, dont les efforts, durant ces débats, tendront constamment au renforcement des droits du chef de

(1) *Ibid.*, p. 166.

(2) Le Docteur Ablass avait consenti d'ailleurs que fût ajournée à une séance postérieure la partie finale de son amendement, qui apportait des exceptions au contreseing obligatoire. *Ibid.*, p. 164.

(3) *Ibid.*, p. 166.

l'Etat, soutint lui aussi qu'il fallait dispenser du contreseing ministériel les actes du président du Reich relatifs à la dissolution du Reichstag ou aux votations populaires.

Ainsi qu'il l'avait déjà fait le 28 mars, Hugo Preuss s'opposa à ce que des exceptions fussent apportées au principe général établissant la nécessité du contreseing. Approuvant ce point de vue, la commission repoussa, le 9 avril, la partie finale de l'amendement Ablass, qui voulait précisément introduire de telles exceptions (1).

Ce fut également le 9 avril que commença devant la commission de la Constitution un grand débat sur le referendum. Le député social-démocrate Keil exposa, dans un long discours, l'attitude adoptée par son parti à l'égard des institutions de législation directe (2).

(1) *Ibid.*, p. 233, 234, 236, 237 et 290-291.

(2) Il est nécessaire de rectifier une grave erreur commise par M. Le Dantec. A la page 43 de son livre, M. Le Dantec, s'occupant des travaux de la commission constitutionnelle, écrit que le « *social démocrate Spahn... défendit une proposition qui eût conduit à la suppression pure et simple du referendum* ». Et M. Le Dantec ajoute : « Il est curieux de constater que cette suppression (du « referendum ») était demandée par le parti social-démocrate qui « réclamait depuis plus de cinquante ans la législation directe du « peuple » ».

Or, à l'Assemblée Nationale de 1919 ne siégea qu'un seul député portant le nom de Spahn. C'était le Docteur Spahn, membre très influent du Centre, groupement qui à cette époque avait adopté la dénomination de « parti chrétien du peuple » (*Christliche Volkspartei* (Voir Heilfron, *Die Deutsche Nationalversammlung*, t. I, p. 197). Le Docteur Spahn joua d'ailleurs un rôle très important dans la politique allemande, rôle qui fut sévèrement critiqué autrefois par l'abbé Wetterlé (Wetterlé, *Les Coulisses du Reichstag* », Paris, 1918, p. 60-65). M. Le Dantec se trompe donc lorsqu'il affirme que Spahn était social-démocrate. Il se trompe également lorsqu'il déclare que la social-démocratie demandait la suppression du referendum. Nous avons d'ailleurs revu attentivement les débats de la commission constitutionnelle et nous avouons n'avoir

Ses paroles font ressortir le fait, déjà indiqué précédemment, que les socialistes allemands avaient définitivement abandonné les illusions d'autrefois et que notamment les utopies d'un Rittinghausen ne trouvaient plus aucun écho dans les rangs de l'extrême-gauche. En effet, la plupart des propositions socialistes sont très raisonnables.

Keil constatait, au début de son exposé, que le referendum pouvait être favorable aux réformes démocratiques, mais que parfois il pouvait aussi favoriser la réaction. Il citait l'exemple de la Suisse, où, en 1900, le peuple avait repoussé les projets de lois relatifs aux assurances sociales. C'était surtout à l'égard des fonctionnaires que le suffrage universel avait manifesté des soucis exagérés d'économie. C'est pourquoi, il était désirable que les traitements des fonctionnaires ne puissent faire l'objet d'une votation populaire.

Cependant, malgré ces désavantages, Keil observait que le referendum était une institution démocratique, parce qu'il était précisément la manifestation de la volonté du peuple. Or, l'Allemagne, à la suite de la révolution, ayant adopté le régime démocratique, devait aussi adopter cette institution. Pourtant, il fallait éviter toute exagération, afin de ne pas compromettre la démocratie elle-même.

La question essentielle, selon Keil, était celle de savoir quel rôle attribuer aux consultations populai-

pas retrouvé la proposition de Spahn « qui eût conduit à la suppression pure et simple du referendum ». Il eût été sans doute désirable que M. Le Dantec indique la source où il a puisé ce renseignement et qu'il indique aussi en quoi consistait cette introuvable proposition du Docteur Spahn.

res. Sur ce point, on pouvait s'inspirer des Constitutions récentes de Bade et du Wurtemberg. A l'exemple de ces deux Constitutions, le Reich devait lui aussi adopter l'initiative populaire. Ce droit devait être accordé à un nombre déterminé de citoyens, correspondant à un vingtième du corps électoral, s'il s'agissait d'une loi ordinaire, et à un dixième du corps électoral, s'il s'agissait d'une loi constitutionnelle. En outre, le parti social-démocrate demandait que l'initiative populaire puisse avoir pour objet soit un projet de loi complètement rédigé, soit une proposition rédigée en termes généraux. Mais il pensait aussi que le Reichstag devait se prononcer sur les projets de lois ou sur les propositions d'initiative populaire, l'avis des spécialistes du Parlement présentant un grand intérêt.

Passant au referendum, Keil observait que d'après les Constitutions de Bade et du Wurtemberg, le Landtag pouvait être dissous par une votation populaire. Il estimait que la Constitution du Reich devait adopter une disposition analogue. A son avis, il ne suffisait pas que le Reichstag puisse être dissous par le président du Reich. Il fallait aussi que le peuple eût le droit de révoquer, avant la fin de la législature, le mandat accordé au Reichstag. Ce n'est que dans un tel cas que la position de cette Assemblée serait très forte, car elle pourrait, à n'importe quel moment de son existence, se prévaloir de la confiance du corps électoral. Cependant, il convenait de prendre quelques précautions, en subordonnant le referendum relatif à la dissolution du Reichstag à un certain nombre de conditions. Le parti social-démocrate proposait d'ac-

corder soit à un tiers, soit aux deux cinquièmes du nombre total des membres du Reichstag le droit d'exiger qu'un tel referendum eût lieu. Le droit de demander qu'une votation populaire se prononce sur la dissolution du Reichstag devait appartenir aussi à un nombre déterminé de citoyens, par exemple à dix pour cent du nombre total des électeurs, ce qui correspondait à environ quatre millions de citoyens. Pourtant, s'éloignant cette fois-ci de la Constitution du Wurtemberg, le parti social-démocrate s'opposait catégoriquement à ce que le gouvernement du Reich eût, lui aussi, le droit de faire procéder à un referendum sur la dissolution du Reichstag. Il invoquait, en faveur de cette attitude, l'argument qu'un tel droit accordé au gouvernement du Reich pourrait être la source d'innombrables conflits avec le Reichstag (1).

Keil demandait aussi que fût inscrit dans la Constitution le veto populaire, c'est-à-dire le droit pour le peuple de repousser les lois votées par le Parlement. Cependant, il ne voulait pas de referendum obligatoire. Une loi adoptée par le Reichstag ne devait être soumise au referendum que si une fraction importante du corps électoral, par exemple un dixième, ou un vingtième du nombre total des électeurs, l'exigeait dans un délai de deux ou de trois mois, calculé à partir du vote du Reichstag. Il fallait cependant apporter quelques exceptions à une telle disposition. Précédemment, l'orateur avait déjà mentionné les lois sur les traitements des fonctionnaires sur lesquelles, à

(1) Il semble plus probable que le parti socialiste craignait de rendre trop puissante la position du gouvernement.

son avis, un referendum ne devait pas avoir lieu. En outre, cette exception devait être étendue au budget (1) et aux lois que le Reichstag déclarerait urgentes. Keil ne voulait ni préciser, ni limiter la notion de « loi urgente ». Il se bornait à affirmer qu'en cas de nécessité, il était indispensable pour le Reichstag de déclarer, à la majorité des deux tiers, qu'une loi votée par lui était urgente ; à l'égard d'une telle loi, le veto populaire ne pouvait plus s'exercer ; la loi dûment promulguée et publiée entraînait aussitôt en vigueur.

Ensuite, Keil posait la question de savoir si la Constitution devait accorder au président du Reich ou au

(1) Il convient de souligner certaines des déclarations du député Keil qui présentent un grand intérêt pour la solution d'une célèbre controverse, à laquelle l'interprétation de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution du Reich a donné lieu. Au nom du parti social-démocrate, Keil demandait à la commission de la Constitution, dans cette séance du 9 avril 1919, que le budget ne puisse faire l'objet ni du veto populaire, ni d'aucune autre forme de referendum. Il désignait le budget par les termes de *Haushaltsplan* (p. 296) et de *Etat* (p. 295 et 296). Il rappelait que dans les pays pratiquant le referendum, jamais le budget tout entier ne pouvait faire l'objet d'une votation populaire, mais que cependant dans la plupart des cantons suisses, ainsi que dans un tiers des Etats membres de l'Union nord-américaine, on pratiquait une sorte de referendum financier : certaines questions financières, notamment certaines dépenses ou les emprunts qui dépassaient une somme déterminée, étaient, soit facultativement, soit obligatoirement, soumises au referendum. Et Keil ajoutait que, d'accord avec les représentants du parti démocrate à la commission, les social-démocrates pensaient qu'une votation populaire sur le budget provoquerait une véritable paralysie des administrations publiques.

Keil distinguait nettement le budget des simples « questions financières ». En effet, il déclarait que le budget devait seul former une matière interdite au referendum, et non aussi les lois d'impôts (*Abgabengesetze*). Les droits du peuple à l'égard des lois d'impôts ne devaient souffrir aucune restriction, parce que les impôts jouaient un rôle très important dans la vie d'un Etat. Il fallait donc que les lois d'impôts puissent faire l'objet d'un referendum. *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, p. 295-296.

gouvernement le droit de soumettre au vote du suffrage universel une loi adoptée par le Reichstag. Il répondait négativement. Un tel droit rendrait le chef de l'Etat et son ministère indépendants du Parlement, en leur attribuant des pouvoirs exorbitants. Cela conduirait sans doute à des conflits regrettables entre l'exécutif et l'Assemblée législative. En outre, l'utilité d'un tel referendum était très contestable, attendu que le Reichstag était déjà constamment placé sous le contrôle du peuple.

Enfin, le représentant du parti social-démocrate estimait qu'il n'y avait pas lieu de prévoir le vote obligatoire, à l'occasion d'une consultation populaire, car une semblable obligation n'avait donné ailleurs aucun résultat. Dans certains cantons suisses notamment, on avait assisté à l'accroissement considérable des bulletins blancs et nuls. Cependant, pour empêcher que lors d'un referendum, auquel ne participerait qu'un nombre très restreint de votants, une faible majorité ne prenne des décisions importantes, Keil proposait que la Constitution du Reich ne puisse être révisée directement par le suffrage universel qu'à la majorité des deux tiers (1). Il oubliait pourtant de préciser si cette majorité des deux tiers devait être calculée seulement par rapport aux voix exprimées, ou bien par rapport au nombre total des électeurs, donc y compris les non-votants.

Ce long discours, dont nous nous sommes efforcé de rendre compte aussi fidèlement que possible, présente un intérêt considérable. Dans une forme claire, dé-

(1) *Ibid.*, p. 294-296.

nuée de tout artifice oratoire, sont envisagées les principales questions posées par l'introduction des institutions de législation directe. Sans doute, les solutions proposées au nom du parti social-démocrate n'ont pas été toutes adoptées. Cependant, pour bien connaître l'organisation de l'initiative populaire et du referendum en Allemagne, pour comprendre certains traits caractéristiques de la Constitution de Weimar, pour pouvoir surtout trouver l'interprétation la plus exacte de quelques-uns des articles de cette Constitution, il faudra nous reporter à maintes reprises aux déclarations du député Keil.

Le 11 avril 1919, la commission de la Constitution continua le débat sur le referendum. Plusieurs membres du parti démocrate, les députés Ablass, Haussmann, Koch (Cassel), Naumann et Zöphel présentèrent un long amendement qui constitue l'origine de l'actuel article 73 de la Constitution de Weimar (1). Cet amendement accordait au président du Reich le droit de soumettre à un referendum, dans le délai d'un mois, une loi adoptée par le Reichstag. En outre, la publication d'une loi adoptée par le Reichstag devait être ajournée de deux mois, si un tiers des membres de cette Assemblée l'exigeait. Si, durant ce délai, un dixième du nombre total des électeurs demandait que la dite loi fasse l'objet d'un referendum, elle devait être soumise à un vote du peuple. Enfin, l'initiative législative était accordée à un dixième du nombre total des électeurs. Le projet de loi d'initiative populaire devait être examiné d'abord par le

(1) *Ibid.*, p. 307

Reichstag et ce n'est qu'ensuite que le referendum avait lieu. Il était finalement prévu que le budget (*Haushaltsplan*) ne pouvait faire l'objet ni d'une initiative populaire, ni d'une demande d'ajournement de la publication.

Le premier orateur qui prit la parole pour soutenir cet amendement fut Koch (Cassel). Il commença par constater que le projet de Constitution avait fait une application trop restreinte du referendum. Or, à son avis, dans une Constitution démocratique, il fallait réserver une place importante à des institutions aussi démocratiques que celles qui permettaient à la volonté du peuple de se manifester et qui contribuaient très efficacement à parfaire l'éducation politique des masses populaires. Cependant, il déclarait ne pas approuver les propositions faites par Keil. Notamment, si le Reichstag pouvait être dissous par un referendum, on aboutirait à un résultat déplorable, car cette Assemblée siégerait dans une continuelle incertitude et son sort serait à la merci d'agitations démagogiques. En outre, il était évidemment désirable que le peuple eût le droit d'exercer son veto à l'égard des lois adoptées par le Parlement. Mais, si on suivait les suggestions du parti social-démocrate, on réduirait le Reichstag à l'impuissance ; une loi ne pourrait plus entrer en vigueur qu'avec un tel retard, que toute la vie de l'Etat semblerait paralysée. L'orateur remarquait d'ailleurs que Keil lui-même s'était rendu compte des inconvénients d'une pareille situation. C'est pourquoi il avait proposé certaines exceptions en faveur des « lois urgentes ». Néanmoins, il avait subordonné ces exceptions à des conditions tellement lour-

des, que leur application serait fort difficile. En effet, pour qu'une loi soit déclarée urgente, Keil voulait qu'un vote du Reichstag réunissant une majorité des deux tiers intervienne. Or, de semblables majorités sont assez rares.

Koch déclarait que le parti démocrate considérait indispensable l'adoption de l'initiative populaire, qu'il considérait même ce droit, à la différence des socialistes, beaucoup plus important que le veto populaire. Accordé à un dixième du nombre total des électeurs, ce droit d'initiative législative devait uniquement avoir pour objet un projet de loi complètement rédigé, et non pas une simple demande formulée en termes généraux. Car une demande formulée en termes généraux, à cause de son imprécision, pouvait être approuvée par beaucoup de personnes, qui pourtant désapprouveraient plus tard le contenu de la loi. Quant à la procédure, elle allait être très simple : le gouvernement du Reich devait soumettre au Reichstag le projet de loi d'initiative populaire ; si le Reichstag adoptait sans modification ce projet de loi, la procédure était close et il n'était plus nécessaire qu'un referendum ait lieu ; si le Reichstag repoussait le projet de loi d'initiative populaire ou s'il l'adoptait avec des modifications, on devait procéder à la consultation du suffrage universel, auquel appartenait la décision suprême.

L'initiative populaire rendait en quelque sorte inutile le veto populaire. En effet, un dixième du corps électoral pouvait demander l'abrogation d'une loi adoptée par le Reichstag. Cependant, un tel détour présentait parfois des inconvénients. C'est pourquoi,

l'amendement du parti démocrate prévoyait qu'un tiers des membres du Reichstag avait le droit d'exiger l'ajournement de deux mois de la publication d'une loi. Durant ce délai, un dixième du nombre total des électeurs avait la possibilité de demander que la loi en question fasse l'objet d'un referendum. Pour empêcher la minorité parlementaire d'abuser de cette disposition dans un but d'obstruction, en outre, l'entrée immédiate en vigueur de certaines lois étant nécessaire, le Reichstag pouvait déclarer, à la majorité simple, qu'une loi qu'il venait d'adopter était urgente. Le président du Reich avait le droit de publier aussitôt une telle loi, dont l'abrogation désormais ne pouvait être mise en discussion devant le peuple que par un projet de loi d'initiative populaire. Enfin, Koch déclarait que le parti démocrate proposait d'accorder au chef de l'Etat le droit de soumettre au referendum les lois votées par le Reichstag. Le chef de l'Etat acquerrait de la sorte le droit et le devoir d'apprécier si ces lois correspondaient ou non à la volonté du peuple (1).

Hugo Preuss répondit à la fois et au député socialiste, et au député démocrate. Il exprima, une fois de plus, une opinion assez peu favorable au referendum. Admettre que le Reichstag puisse être dissous par un vote du peuple, comme le proposait le parti social-démocrate, lui semblait, à lui aussi, devoir porter un rude coup au régime parlementaire. Or, le régime parlementaire venait à peine d'être introduit en Allemagne. L'éducation politique du peuple allemand était

(1) *Ibid.*, p. 307-308.

à peine commencée. Il aurait été fort peu raisonnable, disait-il, de suspendre l'épée de Damoclès au-dessus du Reichstag.

En outre, exiger que toute révision de la Constitution soit ratifiée par un referendum obligatoire, à la majorité des deux tiers, était par trop excessif. Preuss rappelait que lui-même, dans son projet de Constitution, avait inscrit le referendum constitutionnel obligatoire, destiné à être appliqué cinq années après l'entrée en vigueur de la Constitution. Mais demander une majorité des deux tiers des voix exprimées, lors de la votation populaire, pour toute révision constitutionnelle, était une condition absolument impossible à remplir. Or, aucune Constitution n'est une œuvre éternelle. Si sa révision est rendue impossible, il ne reste d'autre solution que le coup d'Etat.

Quant à l'initiative populaire, Preuss croyait que son application allait rencontrer de grandes difficultés. Il estimait à quarante millions le nombre total des électeurs allemands. Par conséquent, si l'on accordait à un vingtième de ce nombre le droit d'initiative législative, c'était deux millions de signatures qu'il fallait réunir. Or, ce chiffre était tellement immense, que fort rarement ce droit pourrait être exercé. Il était, d'autre part, impossible d'accorder l'initiative législative à un plus petit nombre de citoyens, car il fallait songer que c'était 40 millions d'individus qu'on appelait aux urnes. On devait sans doute empêcher que 40 millions d'électeurs ne soient continuellement dérangés par une audacieuse minorité.

Hugo Preuss ne ménagea nullement ses critiques. Il déclara n'approuver qu'une seule disposition de

l'amendement démocrate : celle qui proposait d'accorder au président du Reich le droit de soumettre au referendum les lois votées par le Reichstag. Mais, malgré son talent, malgré son autorité unanimement appréciée de professeur de droit public, malgré le prestige que lui donnait son portefeuille ministériel, il ne réussit pas à convertir à son point de vue la majorité de la commission (1).

Ce fut ensuite un député du Centre, Gröber, qui intervint dans le débat, en y apportant une note de modération. D'après lui, si un projet de loi d'initiative populaire était adopté par le Reichstag, même avec des modifications, il ne fallait plus qu'un referendum eut lieu. En outre, il était nécessaire d'examiner soigneusement la question de savoir si certaines matières ne devaient pas être soustraites au referendum. Et Gröber proposait non seulement que le budget et que les lois relatives aux traitements des fonctionnaires ne puissent faire l'objet d'un vote du peuple, comme le représentant des social-démocrates l'avait d'ailleurs demandé, mais aussi qu'il en fût de même en ce qui concerne les lois d'impôts (*Steuer-gesetze*). Car, observait-il avec raison, peu de questions seront exploitées avec autant d'effronterie et de démagogie, comme les questions fiscales. Il sera toujours facile de trouver suffisamment de signatures, parmi ceux frappés d'un impôt, pour demander l'abolition du dit impôt par une votation populaire ; et puis, lorsque le referendum aura lieu, on peut être sûr que les contribuables voteront pour l'abolition

(1) *Ibid.*, p. 308-310.

de l'impôt, sans se soucier de quelle manière cette recette budgétaire pourrait être remplacée (1).

Ces déclarations furent approuvées, en principe, par le social-démocrate Katzenstein, qui reconnut loyalement les inconvénients du referendum en matière financière. Mais, à son avis, il était impossible, dans un régime démocratique, d'empêcher la nation de se prononcer sur cette matière qui l'intéressait au plus haut point. Le même orateur reconnaissait aussi combien dangereuse était la proposition faite par Keil, au nom du parti social-démocrate, aux termes de laquelle les révisions de la Constitution devaient être ratifiées par un vote du suffrage universel, à la majorité des deux tiers. Opposer à la révision de la Constitution des obstacles infranchissables, constatait-il avec Preuss, c'était encourager les coups de force (2). Ainsi donc, au sein même de la social-démocratie, malgré la discipline imposée aux députés du parti, l'accord ne paraissait pas être complet quant aux institutions de législation directe.

Au nom du groupe national-allemand, von Delbrück demanda que la place faite au referendum par la nouvelle Constitution fût très limitée, car le peuple exprimait déjà sa volonté à l'occasion des élections pour le Reichstag. En multipliant les consultations populaires, on multipliait aussi les causes de désordre. Il suffisait que le chef de l'Etat eût le droit d'en appeler à la nation, en faisant procéder à un referendum, afin de savoir si le corps électoral approuvait les réso-

(1) *Ibid.*, p. 310.

(2) *Ibid.*, p. 310.

lutions de l'Assemblée législative. Et même alors, certaines précautions s'imposaient. Notamment, en ce qui concerne les lois déclarées urgentes par le Reichstag, le président du Reich ne devait pas ordonner de votation populaire. Von Delbrück s'opposait à toute autre extension de cette institution (1). On aperçoit d'ailleurs aisément le but poursuivi par les nationaux-allemands. Ils voulaient renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat, afin que ce fut lui l'organe essentiel du Reich.

Puis, ce fut Koch (Cassel) qui reprit la parole, pour réfuter quelques-uns des arguments des orateurs précédents. Il s'attacha à défendre l'initiative populaire contre les critiques dont elle avait été l'objet. Il pensait que les promoteurs d'un tel mouvement n'allaient certainement pas entreprendre à la légère de réunir quatre millions d'adhésions pour des motifs futiles, car cela nécessiterait de très grandes dépenses. C'est pourquoi, les initiatives populaires seraient rares. On n'aura recours à cette procédure si compliquée, disait-il, que lorsque l'on croira sincèrement pouvoir aboutir à un succès, c'est-à-dire obtenir l'assentiment de la nation. En ce qui concerne les questions financières, Koch déclarait qu'on violerait les principes démocratiques, si l'on interdisait au peuple de se prononcer sur de pareilles matières par voie de referendum. Somme toute, c'était le peuple qui payait les impôts ; on ne pouvait donc l'empêcher de faire connaître là-dessus sa volonté. Bien plus, relativement

(1) *Ibid.*, p. 311.

aux traitements des fonctionnaires publics, une consultation populaire présentait même un grand intérêt. Et Koch citait un exemple des plus suggestifs. Supposons, disait-il, qu'à la suite d'une grève, les employés des chemins de fer aient contraint le gouvernement à leur accorder des salaires très élevés. Un referendum pourrait condamner cette capitulation du gouvernement et faire savoir aux cheminots que l'opinion publique leur est hostile. A l'avenir, le ministère saurait mieux défendre l'intérêt général et les fonctionnaires auraient appris que toute prétention injustifiée ou exagérée est d'avance désapprouvée par les contribuables.

Koch (Cassel) concluait que la seule concession qu'on pouvait envisager était de suivre l'exemple de la Constitution de Bade, pour décider que seul le président du Reich aurait le droit de soumettre à une votation populaire des questions telles que celles des traitements des fonctionnaires (1).

Ensuite, le Docteur Cohn, représentant le groupe socialiste indépendant, intervint dans le débat. Lui, d'habitude si prolix, si violent dans ses termes, se borna à prononcer quelques paroles. Il se déclara partisan d'une très large application du referendum. De même que Koch (Cassel) et que Preuss, il remarqua que c'était une dangereuse exagération que celle d'exiger une majorité des deux tiers lors d'un referendum constitutionnel obligatoire. Il pensait que si la révision de la Constitution était demandée par voie

(1) *Ibid.*, p. 311.

d'initiative populaire, il fallait dissoudre le Reichstag et convoquer une Assemblée Nationale. Pour les lois d'impôts, quoique constituant une catégorie à part, il voulait que le referendum fût maintenu (1).

Au nom du ministère des finances du Reich, le conseiller intime Saemisch s'efforça de mettre en évidence la nécessité d'appliquer une réglementation spéciale à certaines lois financières. Non seulement le budget, mais aussi les lois d'impôts ne devaient pas faire l'objet d'une consultation populaire. En effet, une loi établissant un impôt est en relation étroite avec les autres lois fiscales. Lorsque le ministre des finances a élaboré un programme financier, si une ou plusieurs lois créant de nouveaux impôts prévus dans ce programme étaient abrogées par un referendum, alors le programme tout entier serait détruit. Il en était de même pour les lois de traitements, qui sont rédigées à la suite de laborieuses études par les commissions compétentes. Ces commissions, en fixant les traitements accordés à une catégorie de fonctionnaires, tiennent compte des traitements reçus par toutes les autres catégories. Or, en cas de votation populaire, on essaiera de frapper les fonctionnaires qui reçoivent la rémunération la plus élevée, sans qu'on se préoccupe des autres. En outre, on repoussera la loi tout entière, alors seulement que quelques-unes de ses dispositions sembleraient choquantes. Pour ces motifs, Saemisch demandait à la commission de suivre l'exemple de la Constitution du Wurtemberg

(1) *Ibid.*, p. 311.

et de décider que le budget, les lois d'impôts et de traitements ne pourraient faire l'objet d'un referendum (1).

Après une dernière intervention du social-démocrate Quarck, on passa au vote. Les représentants du parti démocrate introduisirent dans leur amendement quelques légers changements, conformément aux observations faites par Koch (Cassel) dans son discours. Il fut notamment précisé que l'initiative populaire ne devait avoir pour objet qu'un projet de loi complètement rédigé, que ce projet de loi devait être soumis au Reichstag et que, si le Reichstag l'adoptait sans modification, il ne fallait plus procéder à un referendum. Au nom du Centre, Gröber demanda qu'on précisât dans l'alinéa 4 de l'amendement démocrate, que seul le président du Reich pourrait soumettre au referendum le budget, les lois d'impôts et de traitements. Ainsi modifié, l'amendement des démocrates fut adopté par la commission (2).

Après de longues négociations, relatives à la répartition du territoire du Reich en Pays (Länder), la commission de la Constitution se mit enfin d'accord sur un texte (3), qui allait cependant donner lieu à encore bien des discussions. Il fut convenu que la création de nouveaux Pays ou la modification du territoire des Pays existants nécessitaient l'assentiment des Pays intéressés, c'est-à-dire des organes

(1) *Ibid.*, p. 312. Il s'agit du § 45 de la Constitution du Wurtemberg, qui prévoit qu'une votation populaire ne pourra avoir lieu ni sur le budget (*Staatshaushaltsgesetz*), ni sur les lois d'impôts.

(2) *Ibid.*, p. 312-313.

(3) Article 15.

chargés par la Constitution de donner un tel consentement. Si ce consentement était refusé, la création de Pays nouveaux ou la modification du territoire des Pays existants ne pourraient avoir lieu que si l'intérêt général l'exigeait, ou si la population le réclamait, et en vertu d'une loi du Reich, votée selon la procédure prévue pour la révision de la Constitution. La volonté de la population se manifesterait par un referendum, qui aurait lieu à la demande d'un quart du nombre total des électeurs ou à la demande des assemblées politiques ou municipales représentant un quart de la population « intéressée » (1). Ces termes si vagues soulèvent de grandes difficultés d'interprétation. Que fallait-il entendre par population « intéressée » ? S'agissait-il de toute la population du Pays, ou bien seulement des habitants du territoire qui voulaient se séparer du Pays dont ils faisaient partie ? La commission elle-même, lors de sa deuxième délibération, s'efforcera d'introduire dans ce texte plus de précision, en disposant notamment qu'à un tel referendum participeront uniquement les habitants du district qui possèdent le droit de vote.

Cette seconde délibération commença le 3 juin 1919 et dura quinze jours. Elle ne présente pas un très grand intérêt. Quelques amendements furent adoptés, presque sans discussion. A la séance du 5 juin, le député social-démocrate Katzenstein demanda, dans le cas où le Reichsrat s'opposerait à une loi

(1) Eber's Godehard Jos., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Berlin, 1919, p. 12.

votée par le Reichstag et si le Reichstag maintenait son point de vue à la majorité des deux tiers, que le président du Reich fût obligé ou de soumettre le conflit à un referendum, ou de promulguer et de publier le texte adopté par l'Assemblée issue du suffrage universel. Cette proposition, qui avait pour but de limiter les prérogatives du chef de l'Etat, fut approuvée par la commission. On la retrouve aujourd'hui dans l'article 74, alinéa 3, de la Constitution de Weimar.

Le lendemain, le 6 juin 1919, la commission de la Constitution décida que, dans l'hypothèse où un tiers des membres du Reichstag exigerait l'ajournement de la publication d'une loi votée par le Reichstag, il suffirait qu'un *vingtième* du nombre total des électeurs demande que la dite loi fasse l'objet d'une consultation populaire, et non un dixième, comme il avait été prévu en première lecture, pour que le referendum ait lieu.

Enfin, le même jour, fut aussi adopté un amendement du Docteur Beyerle, député du Centre, aux termes duquel le président du Reich était obligé de soumettre à un referendum, si le Reichsrat l'exigeait, toute révision de la Constitution votée par le Reichstag. Cette disposition renforçait sensiblement l'influence du Reichsrat et, par conséquent, celle des Pays, sur la Constitution. Nous aurons l'occasion de revenir là-dessus, dans un des chapitres suivants.

Le 18 juin 1919, la commission achevait sa deuxième délibération. Durant plus de trois mois, elle avait consciencieusement accompli sa mission. C'est à elle que revient le mérite d'avoir donné au referendum

une importante extension, alors que dans le projet de Constitution gouvernemental les institutions de législation directe occupaient une place insignifiante. C'est elle surtout qui eut le courage d'adopter l'initiative populaire, dont les uns disaient tant de mal et dont les autres ne croyaient pas son application possible en Allemagne. Ses débats fort longs, mais fort intéressants, constituent une très riche source de renseignements précieux.

CHAPITRE IV

LES DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (1)

Le 2 juillet 1919, commença à Weimar, à l'Assemblée Nationale, la seconde délibération sur le projet de Constitution. La discussion eut pour objet le projet amendé par la commission (2).

Plusieurs opinions se manifestèrent à l'égard du referendum. D'un côté de l'Assemblée, on demanda que cette institution ne fût pas introduite en Allemagne. Il est curieux de noter que cette fois-ci l'extrême droite nationaliste se montra assez conciliante, tandis que la droite modérée ne se départit pas de son hostilité. En effet, ce fut le Docteur Heinze, au nom du petit groupe populiste, qui mena l'attaque, en condamnant énergiquement l'expérience si pleine d'inconvénients, croyait-il, qu'allait signifier le referendum.

(1) Les débats de l'Assemblée Nationale de 1919 ont été publiés par le professeur Heilfron, sous le titre : *Die Deutsche Nationalversammlung in Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates*, 9 volumes. Dans la suite, nous indiquerons ce recueil en ne citant que le nom de Heilfron.

(2) Jellinek Walter, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, I, p. 135.

Heinze fit d'abord la remarque qu'il était inutile d'accorder au chef de l'Etat le droit de soumettre au referendum une loi que le Reichstag, d'accord avec le Reichsrat, aurait adopté, attendu qu'il était beaucoup plus simple de dissoudre le Reichstag. Quant aux autres applications de la législation directe, elles compliquaient à l'excès la procédure législative, elles créaient d'innombrables motifs d'agitation, elles favorisaient l'obstruction que la minorité ne manquerait pas d'entreprendre, elles permettaient au Parlement de s'esquiver à la responsabilité lui incombant, en ayant recours à une consultation populaire. Ironiquement, Heinze se demandait comment les masses pourraient raisonnablement répondre aux difficiles questions qui leur seraient posées. Pourtant, sans avoir l'air de se contredire, malgré ce violent réquisitoire contre ce qu'il appelait « les excès de la démocratie », il reconnaissait que les conflits entre le Reichstag et le Reichsrat pourraient être tranchés par un vote du peuple. Cela d'ailleurs ne l'empêchait pas de conclure en proposant que les articles 74 et 75 du projet de Constitution (1), relatifs à l'initiative populaire et au referendum, fussent purement et simplement biffés (2).

Le représentant des Allemands-nationaux, von Delbrück, qui lui succéda à la tribune, fit savoir que, dans son parti, plusieurs tendances s'étaient manifestées. Quelques-uns de ses amis approuvaient pleinement la proposition du populiste Heinze. D'autres,

(1) Ce sont les articles 73 et 74 de la Constitution de Weimar.

(2) Heilfron, t. 5, p. 3299-3300, séance du 7 juillet 1919.

au contraire, ayant la conviction que le referendum produira en Allemagne les mêmes résultats qu'aillieurs, c'est-à-dire que ses effets seront nettement conservateurs, étaient favorables aux institutions de législation directe. Enfin, un troisième groupe s'était arrêté à une solution intermédiaire et pensait qu'il fallait accorder au président du Reich le droit de soumettre à un vote du peuple les lois adoptées par le Reichstag. Un tel droit devait sans doute renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat. Finalement cette troisième tendance l'avait emporté. Le groupe allemand-national avait décidé de voter contre l'amendement populiste et de voter pour certaines applications très limitées du referendum, notamment pour le droit accordé au président du Reich de recourir à une consultation populaire. Beaucoup plus timidement, von Delbrück déclarait que ses amis approuvaient aussi qu'un referendum eût lieu à la demande de la minorité du Reichstag, à laquelle se joindrait un vingtième du nombre total des électeurs. Cette décision ils l'avaient prise, parce qu'ils croyaient que l'Allemagne ne pourrait être gouvernée dorénavant, pendant une assez longue période, que par des ministères de coalition. Or, sous un ministère de coalition des divergences pourraient surgir, à l'égard desquelles il semblerait désirable de connaître l'opinion de la nation.

Von Delbrück communiquait enfin, que les Allemands-nationaux voteraient contre l'initiative populaire, qu'ils considéraient comme compliquant à l'excès la procédure législative et comme entraînant trop d'excitations et de troubles. L'initiative législa-

tive appartenait déjà au Reichstag, au Reichsrat et au gouvernement. On allait l'accorder probablement aussi au Conseil économique du Reich. Si l'on attribuait également un tel droit à un certain nombre de citoyens, le Reichstag serait saisi d'une profusion de projets de lois. Il serait alors à ce point écrasé de travail, qu'il lui serait impossible d'accomplir sa mission. Voilà ce qui avait déterminé l'attitude des Allemands-nationaux (1).

Quant aux autres partis politiques, pour des raisons diverses et qui différaient sensiblement d'un groupement à l'autre, ils se prononcèrent en faveur et de l'initiative populaire et du referendum. Le rapporteur désigné par la commission pour soutenir devant l'Assemblée Nationale le cinquième chapitre du projet de Constitution, qui traitait de la législation du Reich, fut le démocrate Koch (Cassel). Celui-ci, dans son rapport oral, ne fit que répéter devant l'Assemblée les arguments qu'il avait exposés à la commission et dont nous nous sommes déjà occupés (2).

Au nom des social-démocrates, Katzenstein déclara que ses amis et lui n'espéraient nullement qu'au début, la consultation directe du peuple favoriserait spécialement le socialisme. L'expérience de la Suisse leur semblait suffisamment éloquente. Mais l'expérience de la Suisse avait prouvé aussi que cette institution était un excellent moyen d'éducation politique et que les masses populaires, après avoir repoussé une réforme, finissaient par se rendre compte de leur

(1) Heilfron, t. 5, p. 3301-3302 et p. 3315.

(2) *Ibid.*, p. 3279-3283.

erreur. C'est ainsi que la représentation proportionnelle, qui avait été d'abord rejetée par le peuple suisse, venait d'être adoptée par lui. L'orateur paraissait donc caresser l'espoir que le marxisme réussirait à conquérir la nation tout entière, lorsque son éducation politique serait plus avancée, grâce au referendum.

Katzenstein croyait, en outre, que la crainte si souvent exprimée au cours des débats que l'initiative populaire servirait de prétexte à d'innombrables agitations, était fort peu fondée. En effet, disait-il, lorsque le peuple se sera prononcé, lorsqu'il aura condamné un mouvement ou, au contraire, adopté un projet de loi, les vaincus se résigneront à leur échec, se rendant compte que la sentence du suffrage universel est sans appel. Il aurait pu ajouter — et sans doute cet argument aurait été meilleur — que rien ne s'opposait à prendre d'avance certaines précautions contre ceux qui seraient tentés à abuser de l'initiative populaire, notamment en mettant à leur charge les dépenses occasionnées par leur témérité.

Enfin, l'orateur priait l'Assemblée d'adopter un amendement présenté par le groupe social-démocrate, d'après lequel toute loi serait soumise au referendum, si un vingtième du nombre total des électeurs l'exigeait dans les deux mois qui suivaient le vote du Reichstag (1). C'était reprendre, sous une autre forme, une proposition du parti social-démocrate repoussée par la commission de la Constitution.

(1) *Ibid.*, p. 3303-3304.

Le Docteur Quarck, lui aussi député social-démocrate, parla dans le même sens. Il ne trouva aucune objection à formuler contre le droit qu'on voulait accorder au chef de l'Etat de soumettre à un vote du peuple les lois adoptées par le Reichstag. Une semblable prérogative ne présentait que des avantages, attendu que le président du Reich devait constamment se tenir au courant de l'état d'esprit de l'opinion publique, s'il avait l'intention de faire appel à son arbitrage. En ce qui concerne l'initiative populaire, Quarck pensait qu'on avait exagéré ses inconvénients, bien plus, qu'on avait même imaginé des dangers inexistants démentis par l'expérience. On avait parlé des troubles que l'initiative populaire causerait, des continuelles agitations qu'elle favoriserait. Or, si l'on interrogeait l'histoire de la Suisse, on constaterait que ces inquiétudes sont complètement chimériques. En effet, la Constitution fédérale suisse a adopté, en 1891, l'initiative populaire, pour les révisions partielles de la Constitution. Or, durant presque trente années, il n'a été fait usage de ce droit qu'à dix reprises : huit fois on a échoué et seulement deux fois on a abouti à des résultats positifs. Donc, les sombres présages des adversaires de l'initiative populaire ne semblaient nullement justifiés (1).

L'extrême-gauche, composée de 22 députés socialistes indépendants, fut représentée à la tribune par le Docteur Cohn, que nous avons déjà vu intervenir dans les débats de la commission. Celui-ci rappela

(1) *Ibid.*, p. 3311-3314.

que depuis cinquante ans la législation directe figurait dans le programme socialiste et que le moment était venu de réaliser cette revendication. C'est pourquoi, il approuvait pleinement l'amendement social-démocrate, dont Katzenstein avait parlé. Cohn annonçait, en outre, que ses amis avaient eux aussi présenté un amendement, ayant pour objet d'attribuer au gouvernement du Reich, et non au chef de l'Etat, le droit de recourir au referendum. Les socialistes indépendants ne voulaient pas que le président du Reich possède des pouvoirs trop étendus. Le fait seul, disait Cohn, que les Allemands-nationaux s'efforçaient d'accroître les prérogatives du président du Reich, devait donner à réfléchir, car l'extrême-droite avouait franchement être animée de sentiments monarchistes. Et il adjurait ses collègues de gauche de ne pas tomber dans le piège qu'on leur tendait (1).

Hugo Preuss combattit l'amendement social-démocrate, en faisant observer qu'il avait spécialement pour but de permettre que fussent soumises au referendum les lois déclarées urgentes par la majorité du Reichstag et du Reichsrat et que le président du Reich a promulguées et publiées (2). Le rapporteur, Koch (Cassel), se joignit à lui, pour demander à l'Assemblée Nationale de repousser cet amendement, en remarquant que si l'on abusait de la déclaration d'urgence et si le chef de l'Etat publiait une loi ne correspondant pas à la volonté de la nation, on pourrait

(1) *Ibid.*, p. 3309-3310.

(2) *Ibid.*, p. 3305-3306,

demander, par voie d'initiative populaire, l'abrogation de la dite loi (1).

Ensuite, répondant aux députés Heinze et von Delbrück, Koch (Cassel) affirma que la consultation directe du peuple était destinée avant tout à constituer un contrepoids à l'absolutisme du Parlement. Dans une véritable démocratie, le Reichstag ne devait pas exercer un pouvoir sans limite. Il était nécessaire que le régime parlementaire, si violemment attaqué par les groupements d'extrême-droite et d'extrême-gauche, fût placé sous le contrôle constant du suffrage universel. L'initiative populaire et le referendum avaient le mérite de faciliter ce contrôle (2).

Lorsque, le 7 juillet 1919, après cette longue discussion, l'on passa au vote, l'Assemblée Nationale repoussa les amendements de Heinze, de von Delbrück, des social-démocrates et des socialistes indépendants. Un seul amendement fut adopté : ce fut celui de Haussmann, qui ne prévoyait d'ailleurs qu'une simple modification de rédaction (3), sans rien changer aux dispositions de fond.

Puis, en arrivant à l'article 75 du projet de Constitution (4), relatif aux conflits entre le Reichstag et le Reichsrat, l'Assemblée Nationale fut saisie, dans la même séance du 7 juillet 1919, d'un amendement social-démocrate. Cet amendement prévoyait que le chef de l'Etat devait ou bien promulguer et publier,

(1) *Ibid.*, p. 3306.

(2) *Ibid.*, p. 3307-3308.

(3) *Ibid.*, p. 3316-3319.

(4) Cet article correspond à l'article 74 de la Constitution de Weimar.

ou bien soumettre au referendum non seulement les projets de lois adoptés par le Reichstag, contre lesquels le Reichsrat aurait fait opposition et que le Reichstag aurait maintenus à la majorité des deux tiers, mais aussi les projets de lois que le Reichstag aurait maintenus à la majorité simple, durant trois sessions consécutives, contre l'opposition du Reichsrat. Ce fut encore le député Katzenstein qui vint à la tribune soutenir cet amendement. Il déclara, au nom de son parti, que, sous le régime républicain, il ne fallait pas que se renouvelle ce qui s'était passé si souvent sous l'Empire, lorsque le Reichstag avait été à maintes reprises paralysé par la résistance du Conseil fédéral, lorsque notamment les projets de lois qu'il votait échouaient à cause de l'hostilité du Bundesrat (1).

Partant des mêmes considérations, le socialiste indépendant Dr. Cohn proposa une solution des plus radicales. Il demanda que le Reichsrat n'eût aucune attribution en matière législative. C'était plus simple et c'était aussi plus expéditif (2).

Hugo Preuss intervint brièvement pour mettre en évidence les inconvénients du système préconisé par le parti social-démocrate. C'était bien long d'attendre que trois sessions parlementaires se soient écoulées, pour connaître le sort réservé à un projet de loi, disait-il. En outre, si l'on diminuait les pouvoirs du Reichsrat, les Pays seraient mécontents, car ils

(1) Heilfron, t. 5, p. 3320.

(2) *Ibid.*, p. 3321.

se rendraient compte que leur influence sur la législation du Reich deviendrait insignifiante (1).

Approuvant les explications du représentant du gouvernement, l'Assemblée Nationale repoussa l'amendement social-démocrate et celui des socialistes indépendants. Ensuite, elle adopta l'article 75 dans la forme même que lui avait donnée la commission (2).

Enfin, dans la même séance du 7 juillet 1919, l'Assemblée Nationale passa à l'examen de l'article 76 du projet de Constitution (3), qui s'occupait de la procédure à suivre lors des révisions constitutionnelles. Elle adopta, sans discussion, un amendement présenté par Koch (Cassel), Gröber, le professeur Kahl et Katzenstein, qui donnait au texte une rédaction plus correcte et plus précise, mais qui omettait de reproduire aussi la phrase accordant au Reichsrat le droit de demander qu'un referendum se prononce sur les révisions constitutionnelles votées par le Reichstag (4).

De longues et laborieuses négociations furent engagées autour de l'article 18 du projet de Constitution (5). Sous la menace du séparatisme rhénan, à la suite d'une énergique pression du Centre, les trois partis de la majorité aboutirent à un compromis, que vint consacrer l'amendement fameux Löbe-Trimborn-

(1) *Ibid.*, p. 3320.

(2) *Ibid.*, p. 3321.

(3) Cet article correspond à l'article 76 de la Constitution de Weimar.

(4) Heilfron, t. 5, p. 3322.

(5) Cet article correspond à l'article 18 de la Constitution de Weimar.

Heile. Sans entrer dans les détails qui sont en dehors de notre sujet, nous mentionnerons seulement que cet amendement prévoyait qu'au cas où un Pays s'opposerait à la modification de son territoire, cette modification pourrait quand même avoir lieu en vertu d'une loi ordinaire du Reich. Une telle loi n'intervenait que si le tiers du nombre total des électeurs habitant le territoire à séparer demandait qu'un referendum ait lieu et si à ce referendum une majorité des trois cinquièmes du nombre total des électeurs se prononçaient pour la séparation. Il était en outre décidé que le referendum ne serait pas seulement limité au territoire à séparer, sauf dans le cas où il s'agissait d'enclaves, mais qu'il serait étendu à une province prussienne tout entière ou à un cercle bavarois ou, dans les autres Pays, à des circonscriptions administratives équivalentes, même si le territoire à séparer ne constituait qu'un fragment de ces circonscriptions (1). Comparé au texte adopté par la commission en deuxième lecture, l'amendement Löbe-Trimborn-Heile simplifiait légèrement, d'une part, la procédure à suivre, lors d'une modification territoriale entreprise contre la volonté du Pays intéressé, par le fait qu'il exigeait seulement le vote d'une loi ordinaire du Reich, au lieu d'une loi votée selon les formes prescrites pour la révision de la Constitution; mais, d'autre part, cet amendement rendait beaucoup plus lourdes les conditions dans lesquelles les consultations populaires avaient lieu. En effet, l'initia-

(1) Hugo Preuss, *Artikel 18 der Reichsverfassung, Seine Entstehung und Bedeutung*, Berlin, 1922, p. 25.

tive appartenait non plus à un quart du nombre total des électeurs, comme le texte adopté par la commission le prévoyait, mais à un tiers de ce même nombre; en outre, la majorité qualifiée exigée à l'occasion du referendum, l'étendue de la circonscription qui participait à la votation compliquaient singulièrement une procédure déjà fort difficile. Enfin, dans l'article 164, il était prévu que pendant les deux années qui s'écouleraient depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution du Reich, les dispositions de l'article 18, relatives aux modifications territoriales entreprises contre la volonté des Pays intéressés, ne seraient pas appliquées (1).

Lorsque, le 22 juillet 1919, l'Assemblée Nationale s'occupa de l'article 18, la droite manifesta une violente opposition. Le Dr. Philipp, au nom du groupe allemand-national, critiqua avec beaucoup de passion l'amendement Löbe-Trimborn-Heile. Il était inadmissible, à son avis, d'accorder à la population d'un territoire le droit de se séparer du Pays dont elle faisait partie. Une semblable disposition aboutirait au démembrement de la Prusse. Or, le démembrement de la Prusse signifiait, disait-il, la dissolution de l'Allemagne (2).

Heinze, représentant les populistes, tout en reconnaissant la nécessité de la fusion des petits Etats allemands, protesta lui aussi contre les tentatives faites pour démembrer la Prusse. Il demanda pour tant que la séparation d'un territoire, contre la vo-

(1) *Ibid.*

(2) Heilfron, t. 7, p. 13-17.

lonté du Pays intéressé, puisse avoir lieu en vertu d'une loi du Reich, votée selon la procédure prévue pour la révision de la Constitution, si l'intérêt supérieur du Reich l'exigeait (1). Par conséquent, c'est surtout le referendum et ses résultats imprévus qu'il craignait.

Pour des considérations différentes, l'extrême-gauche fit savoir qu'elle voterait contre l'amendement Löbe-Trimborn-Heile. Le socialiste indépendant Haase déclara que son parti voulait un grand Etat unitaire et non pas un Reich morcelé en Pays, dans lequel de multiples obstacles s'opposeraient à l'évolution vers l'unité (2).

Les groupes de la majorité ne manquèrent pas de faire connaître leur point de vue. Le social-démocrate Sollmann affirma qu'il était indispensable de permettre à la population d'un territoire de manifester sa volonté. A son avis, une telle mesure constituait une véritable soupape de sûreté. Si l'on voulait empêcher de semblables manifestations, on allait favoriser le mouvement séparatiste rhénan. Quant au délai de deux ans, durant lequel n'aurait pas lieu de referendum ayant pour objet des modifications territoriales, l'orateur l'approuvait pleinement, en déclarant qu'il fallait prendre des précautions contre certaines tendances annexionistes (3).

Le Docteur Kaas prit ensuite la parole, au nom du Centre. La répartition du territoire allemand entre

(1) *Ibid.*, p. 21-24.

(2) *Ibid.*, p. 26.

(3) *Ibid.*, p. 6-8.

les différents Pays, dit-il, était due surtout aux dynasties qui avaient régné sur ces Pays. Les monarchies ayant été écartées par la révolution, quelques territoires voulaient se séparer d'une liaison qui leur avait été imposée contre leur gré. Il était absurde d'opposer à ce mouvement la force brutale. Il fallait au contraire lui permettre de se développer légalement, en prenant toutefois les mesures nécessaires pour que ce développement ait lieu conformément aux intérêts de l'Allemagne. Si l'on refusait, par exemple, aux habitants de la Rhénanie la possibilité légale de réaliser leurs revendications, on devait s'attendre à des événements très graves (1).

Le démocrate Falk recommanda, lui aussi, de voter pour l'amendement Löbe-Trimborn-Heile (2).

Procédant au vote, l'Assemblée Nationale adopta cet amendement avec quelques petites modifications, par 169 voix, contre 71 et 16 abstentions.

L'article 164 fixant le délai de deux ans, pendant lequel certaines dispositions de l'article 18 étaient suspendues, fut également adopté (3).

Dans la même séance, le 22 juillet 1919, l'Assemblée Nationale acheva la deuxième délibération du projet de Constitution. Elle commença la troisième et dernière délibération une semaine plus tard, le 29 juillet.

Ce troisième débat fut très bref. Il ne dura que trois jours. Cependant, il présente une grande importance pour la réglementation du referendum. En

(1) *Ibid.*, p. 9-10.

(2) *Ibid.*, p. 11-13.

(3) *Ibid.*, p. 27.

effet, au dernier moment furent introduites dans la Constitution certaines dispositions qui devaient avoir sur la mise en application des institutions de législation directe de lourdes conséquences. Malgré que ces dispositions ne pouvaient surprendre personne, puisqu'on en avait parlé déjà auparavant (1), il n'est pas moins vrai que l'Assemblée Nationale, en les adoptant, ne s'est pas rendu compte de toutes leurs répercussions et que, si elle avait connu ces répercussions, elle aurait agi d'une manière différente.

Ce fut le 30 juillet 1919 que le député démocrate Koch (Cassel) présenta un amendement prévoyant qu'un projet de loi d'initiative populaire ne pourrait être adopté par voie de referendum qu'avec l'assentiment de la majorité du nombre total des électeurs. Il fit valoir, en faveur de cet amendement, qu'il était destiné à empêcher certaines surprises désagréables dues au pur hasard. Supposons, dit-il, que le Reichstag rejette, à une grande majorité, un projet de loi d'initiative populaire. Il se pourrait qu'au referendum, qui aura à se prononcer sur ce projet de loi, ne participe qu'un petit nombre de votants, par exemple 20 ou 25 pour cent, et qu'une faible majorité se déclare en faveur du dit projet de loi. Qu'en résultera-t-il ? La majorité du Reichstag, représentant la majorité du corps électoral (2), sera ainsi mise en échec par une

(1) Voir notamment le discours de Keil prononcé devant la commission de la Constitution le 9 avril 1919, *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Bericht des Verfassungsausschusses*, p. 296.

(2) En effet, le Reichstag se recrutant sur la base de la représentation proportionnelle intégrale, la majorité de cette Assemblée peut prétendre représenter la majorité des électeurs.

insignifiante minorité. L'amendement présenté avait pour but de rendre impossible un tel résultat (1).

Tout en reconnaissant que les motifs qui avaient inspiré cet amendement étaient très plausibles, le social-démocrate Keil déclara que la meilleure solution n'était pas d'exiger l'assentiment de la majorité du nombre total des électeurs, un tel assentiment ne pouvant être obtenu qu'au prix de trop grandes difficultés. Il proposa à l'Assemblée de décider qu'un nombre proportionnel, fixé par rapport au nombre total des électeurs, devrait participer à un referendum, pour que certaines résolutions puissent être prises valablement (2).

L'Assemblée Nationale renvoya la discussion de cet amendement au lendemain, sans doute pour permettre aux partis de la majorité de se mettre d'accord (3).

A la séance du 31 juillet 1919, qui fut la dernière séance consacrée au débat constitutionnel, le président de l'Assemblée Nationale fit savoir qu'un amendement venait d'être déposé par les députés Waldstein (démocrate), Dr. Beyerle (Centre) et Katzenstein (social-démocrate), demandant l'adoption d'un nouvel article 75 *a* (4). Le fait que cette proposition était présentée, en commun, par trois députés appartenant aux trois groupes de la majorité, prouve qu'il s'agissait là encore d'un compromis.

L'amendement Waldstein-Beyerle-Katzenstein disposait qu'une résolution du Reichstag ne pourrait

(1) *Ibid.*, p. 373.

(2) *Ibid.*, p. 373.

(3) *Ibid.*, p. 381.

(4) C'est l'article 75 de la Constitution de Weimar.

être infirmée par un vote du peuple que si la majorité du nombre total des électeurs participait à ce vote (1). Le point de vue soutenu par Keil, dans la séance précédente, avait donc triomphé.

Prenant la parole, pour expliquer l'objet de ce tardif amendement, Waldstein s'attacha à mettre en évidence que le referendum, tel qu'il avait été organisé par la Constitution, était surtout destiné à contrôler les actes du Reichstag. En effet, un referendum n'allait avoir lieu qu'après que le Reichstag se serait prononcé sur les questions mêmes soumises au vote du suffrage universel. Il fallait donc établir une certaine relation entre la résolution prise par le Reichstag et celle prise par le peuple (2). Il semble donc que cet article nouveau avait surtout pour but d'appliquer aux consultations populaires des conditions analogues à celles régissant les Assemblées législatives. En effet, pour qu'une Chambre des députés puisse valablement prendre des décisions, il est généralement exigé qu'un nombre minimum de ses membres participe aux délibérations (3). L'amendement Waldstein - Beyerle - Katzenstein, prévoyant qu'une résolution du Reichstag ne pourrait être infirmée que si la majorité du corps électoral participait au vote, ne faisait donc que transposer à la législation directe une règle empruntée au système représentatif. De la sorte, ainsi que Koch (Cassel)

(1) Heilfron, t. 7, p. 422.

(2) *Ibid.*, p. 421.

(3) C'est ainsi que le § 98 du règlement du Reichstag prévoit que cette Assemblée ne pourra prendre des décisions valables que si plus de la moitié de ses membres sont présents.

l'avait demandé la veille, on se mettait à l'abri des surprises éventuelles.

Après une courte intervention du Dr. Beyerle, l'article 75 *a* fut adopté par assis et levés.

L'Assemblée Nationale passant ensuite à l'article 76, relatif aux révisions de la Constitution, donna son assentiment à deux amendements fort importants. Le premier, qui en quelque sorte complétait l'article 75 *a*, disposait que la Constitution ne pourrait être révisée par un referendum, à la suite d'une initiative populaire, que si la majorité du nombre total des électeurs votait pour la révision. Ainsi, tandis que pour les lois ordinaires on n'exigeait que la participation au scrutin de la majorité du corps électoral, pour les révisions constitutionnelles, mises en mouvement par une initiative populaire, l'assentiment de la majorité du corps électoral était nécessaire. A première vue, la différence entre les deux hypothèses paraîtrait très grande. En fait, à la suite des méthodes pratiquées par les adversaires du projet de loi faisant l'objet d'une votation populaire, ainsi que nous aurons l'occasion de l'exposer plus loin, la situation est sensiblement la même.

Le deuxième amendement adopté et qui semble avoir été la condition à laquelle le Centre avait subordonné son concours, reprenait une disposition déjà admise par la commission de la Constitution et qui avait été omise par l'Assemblée Nationale lors de sa deuxième délibération. Cet amendement prévoyait, en effet, que le Reichsrat avait le droit d'exiger qu'une révision constitutionnelle votée par le Reichstag fût soumise à un referendum. Le Centre, défen-

seur des droits des Pays, désirait particulièrement que cette disposition fût rétablie (1) et son désir reçut pleine satisfaction (2).

Enfin, une grande discussion s'engagea, cette fois encore, autour de l'article 18. On critiqua certaines conditions trouvées excessives. On parla d'espoirs qui avaient été déçus. Le centriste Ulitzka s'attaqua surtout à deux dispositions du texte adopté en deuxième lecture. Il déclara que la majorité des trois cinquièmes du nombre total des électeurs, majorité exigée lors d'un referendum relatif à une modification territoriale, était exagérée. On devait se contenter tout au plus d'une majorité des trois cinquièmes des voix exprimées. En outre, étendre la consultation populaire à des circonscriptions aussi vastes que la province prussienne signifiait rendre complètement impraticable cette procédure. Il était indispensable de remplacer la province par le district de gouvernement. C'est ce que prévoyait le nouvel amendement des députés Löbe-Trimborn-Heile. L'orateur conseilla à l'opposition d'abandonner toute attitude intransigeante et de faire preuve de conciliation. Car, si l'on n'offrait pas aux habitants de la Rhénanie ou de la Haute-Silésie le moyen légal de faire triompher leur volonté, alors ces populations ne manqueraient pas de recourir à l'illégalité, pour réaliser leurs revendications territoriales (3).

Puis, ce fut un social-démocrate, Hofman (Schwarz-

(1) Heilfron, t. 7, p. 421.

(2) *Ibid.*, p. 422.

(3) *Ibid.*, p. 402-403.

bourg) qui, en qualité de représentant de la Thuringe, exprima lui aussi son mécontentement à l'égard de l'article 18, tel qu'il avait été adopté en deuxième lecture; car, à son avis, la fusion des petits Etats thuringiens était rendue particulièrement difficile (1).

Le professeur comte zu Dohna, populiste, présenta quelques observations relatives à la rédaction du nouvel amendement Löbe-Trimborn-Heile (2). Le député allemand-national Dr. Philipp répéta l'accusation formulée précédemment, soulignant que c'était bien le morcellement de la Prusse que les partis de la majorité poursuivaient et que, par conséquent, ses amis voteraient contre les modifications proposées (3).

Koch (Cassel) déclara que toutes les précautions avaient été prises, dans le nouvel amendement, pour empêcher d'aboutir des résolutions hâtives ou pour se prémunir contre les majorités dues au hasard. On n'avait pas seulement exigé une majorité des trois cinquièmes des voix exprimées lors d'un referendum ayant pour objet une modification territoriale, mais on avait aussi prévu que cette majorité devrait représenter au moins plus de la moitié du nombre total des électeurs. Enfin, il ne fallait pas oublier que pendant les deux années qui suivront l'entrée en vigueur de la Constitution, un tel referendum n'aura pas lieu. Le peuple ne sera consulté relativement aux modi-

(1) *Ibid.*, p. 403.

(2) *Ibid.*, p. 406.

(3) *Ibid.*, p. 406.

fications territoriales à entreprendre, que lorsque la période trouble résultée de la guerre et de la révolution aura pris fin (1).

Hörsing, au nom des social-démocrates, annonça l'adhésion de son parti à l'amendement nouveau Löbe-Trimborn-Heile, mais il souligna le fait que les socialistes auraient eu certaines objections à présenter et qu'ils avaient dû y renoncer, afin d'aboutir à un compromis, auquel le Centre avait fini, lui aussi, par consentir (2). Après un long discours du ministre prussien Heine, Hugo Preuss pria l'Assemblée Nationale de donner son assentiment à ce compromis, quoiqu'il ne constituât nullement une solution idéale (3). L'Assemblée Nationale suivit cette recommandation et adopta le nouvel amendement Löbe-Trimborn-Heile (4).

Le texte définitif de l'article 18 de la Constitution du Reich, tel qu'il a été adopté en troisième lecture, diffère sur deux points essentiels du texte voté en deuxième lecture. Il exige, en effet, lors d'un referendum ayant pour objet une modification territoriale, au lieu d'une majorité des trois cinquièmes du nombre total des électeurs, une majorité des trois cinquièmes des voix exprimées représentant au moins plus de la moitié du corps électoral. Il prévoit aussi qu'une semblable votation populaire aura lieu non pas dans une province prussienne tout entière, mais seulement dans un district de gouverne-

(1) *Ibid.*, p. 407-408.

(2) *Ibid.*, p. 408.

(3) *Ibid.*, p. 419.

(4) *Ibid.*, p. 421.

ment prussien. C'était sans doute apporter certaines simplifications à la procédure, qui pourtant reste très difficile et qu'une loi spéciale organisera dans les détails.

Ce fut à la même séance du 31 juillet 1919 que l'Assemblée Nationale acheva sa troisième délibération et adopta la nouvelle Constitution par 262 voix, contre 75 et une abstention (1). Siégeant dans une période des plus agitées de l'histoire allemande, ayant à faire face à d'innombrables dangers, supportant le poids écrasant de la défaite militaire, cette Assemblée trouva pourtant chez ses membres suffisamment d'énergie et de patriotisme pour accomplir en peu de temps une œuvre remarquable. Il s'agissait de mettre les bases d'une nouvelle organisation politique, de remplacer l'Empire autoritaire par la démocratie républicaine. Guidés sincèrement par ce désir, les trois partis de la majorité se mirent ardemment à l'œuvre. Lorsque le 31 juillet 1919, le travail fut terminé, ils étaient convaincus d'avoir réalisé l'essentiel de leur programme. Avec quelle satisfaction, le Docteur David, ministre de l'intérieur du Reich, ne remarquait-il pas, ce jour-là, aux applaudissements enthousiastes de l'Assemblée, que nulle Constitution n'était aussi démocratique que la Constitution allemande (2). Si l'on n'interrogeait que les textes, peut-être serait-on tenté, aujourd'hui encore, de partager la même opinion. Mais, en matière de droit constitutionnel, les textes seuls ne présentent qu'un faible intérêt. C'est surtout l'interprétation

(1) *Ibid.*, p. 450.

(2) *Ibid.*, p. 451.

qu'on leur donne et l'usage qu'on en fait qui comptent. C'est pourquoi, dans les chapitres suivants, nous nous attacherons spécialement à exposer quelle fut l'évolution des institutions de législation directe en Allemagne et quels effets résultèrent de leur application. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra se rendre compte si l'enthousiasme des auteurs de la Constitution de Weimar a été justifié.

CHAPITRE V

LES LOIS DU REICH RELATIVES AUX CONSULTATIONS POPULAIRES

La Constitution de Weimar, à l'exemple de la plupart des Constitutions, s'est limitée à poser les principes généraux de l'organisation de l'Etat, laissant aux lois ordinaires le soin de réglementer l'application de ces principes. Ces lois sont nombreuses. Nous n'en signalerons que deux, qui nous intéressent particulièrement : la loi du Reich du 27 juin 1921 sur le referendum et la loi du Reich du 8 juillet 1922 relative à l'application de l'article 18 de la Constitution.

Dans ce chapitre nous exposerons les circonstances dans lesquelles furent adoptées ces deux lois. Un premier paragraphe sera consacré à la loi de 1921 ; un deuxième paragraphe traitera de la loi de 1922.

§ I. — *La loi du 27 juin 1921*

L'article 73, alinéa 5, de la Constitution du Reich prévoit qu'une loi ordinaire aura à régler la procédure de l'initiative populaire et du referendum.

En mars 1920, l'Assemblée Nationale ayant continué

à siéger comme Reichstag (1), la droite invita le gouvernement à présenter aussitôt à l'Assemblée un certain nombre de projets de lois, parmi lesquels était aussi mentionné un projet de loi relatif à l'initiative populaire et au referendum (2).

Le 8 mars 1920, le gouvernement du Reich soumettait au Reichsrat un projet de loi sur ces matières, mais qui avait aussi pour objet d'établir les dispositions nécessaires à la mise en application de l'article 18 de la Constitution, c'est-à-dire de fixer la procédure à suivre pour les consultations populaires se rapportant à des modifications territoriales (3). Les traits essentiels de ce projet se retrouvent dans la loi de 1921 (4), ce qui nous dispense d'insister.

Les événements politiques qui survinrent quelques jours plus tard, notamment la fameuse tentative de coup d'Etat entreprise par Kapp, suspendirent pour quelque temps les travaux du Reichsrat. Ensuite, en avril 1920, la loi électorale ayant été votée, il fut indispensable de mettre en accord la procédure du referendum avec les prescriptions de cette loi. Un nouveau projet concernant les consultations populaires fut élaboré. Présenté au Reichsrat le 29 septembre 1920, il obtint l'approbation de cette Assemblée. Le

(1) V. l'article 180 de la Constitution de Weimar.

(2) Brunet R., *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921, p. 57.

(3) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 5.

(4) Le conseiller ministériel Kaisenberg a exposé dans la *Deutsche Juristen-Zeitung*, livraison du 1^{er} avril 1920, p. 385, les principales dispositions de ce projet de loi, sous le titre : *Das Verfahren beim Volksentscheid und Volksbegehren*.

12 avril 1921, il fut soumis au Reichstag qui l'envoya à sa commission juridique, le 31 mai 1921 (1).

La commission juridique désigna comme rapporteur le Docteur Curtius, membre du parti populiste, qui devait plus tard succéder à Stresemann au ministère des affaires étrangères. Le Docteur Curtius, juriste de grand talent, était particulièrement indiqué pour remplir cette importante fonction. Il connaissait à fond le problème de la législation directe ; il avait entrepris des recherches approfondies sur le fonctionnement de cette institution aux Etats-Unis et, au début de 1919, il avait publié à Heidelberg un ouvrage des plus intéressants sur l'introduction en Allemagne de l'initiative populaire et du referendum (2).

Signalons aussi qu'aux travaux de la commission participèrent plusieurs « commissaires » du gouvernement, parmi lesquels le Docteur G. Kaisenberg, conseiller ministériel au ministère de l'intérieur du Reich, un des représentants les plus distingués du droit public allemand et auteur de nombreux livres, que nous aurons l'occasion de citer souvent.

Des renseignements très complets sur les débats de la commission du Reichstag sont fournis par le rapport du Docteur Curtius (3).

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 7-8.

(2) Curtius J., *Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten*, Heidelberg, 1919. Les grands mérites de ce petit livre, qui a exercé une influence considérable sur la Constitution de Bade et, indirectement, sur la Constitution du Reich, n'ont pas encore été suffisamment mis en évidence.

(3) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode 1920/21, t. 367, *Anlagen zu den stenographischen Berichten*, p. 1909-1924,

La commission procéda à deux délibérations. Elle eut à examiner un grand nombre de questions, mais elle ne semble pas avoir été incommodée par la nouveauté du sujet traité.

C'est ainsi que fut posée la question de savoir si le Reichsrat pouvait, dans le cas où le Reichstag adopterait sans modification un projet de loi d'initiative populaire, faire opposition à cette résolution de l'Assemblée élue au suffrage universel. En outre, il fut demandé si, dans un tel cas, le président du Reich pouvait ou devait ordonner qu'un referendum ait lieu, pour solutionner le conflit entre les deux Assemblées ? Le rapporteur répondit affirmativement aux deux questions, en invoquant l'argument que l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar ne s'oppose nullement à ce qu'il soit procédé de la sorte. La commission fut du même avis (1).

Une longue discussion s'engagea ensuite autour d'une hypothèse assez spéciale. On demanda ce qui devait se passer lorsque plusieurs projets de lois d'initiative populaire concernant une même matière seraient présentés au Reichstag qui adopterait sans modification un seul de ces projets et qui, par conséquent, repousserait les autres. D'après l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar, si le Reichstag accepte sans modification un projet de loi d'initiative populaire, il n'y a plus lieu de procéder à la consultation du suffrage universel. Nous reviendrons là-dessus, dans un des chapitres suivants, pour indiquer

(1) *Ibid.*, p. 1910.

quelle est, à notre avis, la portée exacte de cette disposition. Mais l'hypothèse examinée par la commission était sans doute beaucoup plus compliquée que celle prévue par l'article 73, alinéa 3. En effet, cet alinéa suppose qu'un seul projet de loi d'initiative populaire ayant été soumis au Reichstag, cette Assemblée, sans y introduire de changements, a émis un vote favorable. Il y a alors de fortes présomptions que le suffrage universel lui-même se prononcera pour un tel projet de loi. Par conséquent, avoir recours à une votation populaire n'aurait généralement pour effet que d'occasionner de grandes dépenses et de retarder l'entrée en vigueur de la loi. Au contraire, lorsque le Reichstag a été saisi de plusieurs projets de lois d'initiative populaire se rapportant tous au même objet et qu'il en a adopté un seul, la situation est sensiblement différente. Il se pourrait fort bien que le suffrage universel donne ses préférences à un des projets repoussés par le Reichstag. C'est pourquoi la commission crut nécessaire, à la majorité des deux tiers, de préciser que, si une semblable hypothèse se présentait, un referendum devrait avoir lieu ayant pour objet tous les projets de lois d'initiative populaire, y compris celui adopté par le Reichstag. La commission fut unanime pour constater que cette réglementation nouvelle était contraire à l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar et que, par conséquent, elle ne pouvait être adoptée que par la procédure prévue pour les révisions constitutionnelles (1).

(1) *Ibid.*, p. 1910.

Afin de ne pas placer dans une situation défavorable les groupements disposant de ressources financières peu importantes, la commission décida que, lors d'un referendum, on voterait avec des bulletins procurés par l'administration des Pays et que ces bulletins seraient distribués dans le local même de vote. Elle rejeta un amendement, qui demandait que les bulletins de vote soient distribués à l'extérieur du local de vote, car elle craignait qu'à cette occasion certaines pressions ne soient exercées (1).

La commission s'efforça aussi de garantir le secret du vote. Le projet de loi présenté par le gouvernement, s'inspirant de soucis d'économie, disposait que chaque citoyen, après avoir inscrit son vote sur un bulletin, plierait ce bulletin deux fois et le remettrait, ainsi plié, dans l'urne. La commission trouva cette précaution insuffisante et décida que le bulletin de vote serait placé dans une enveloppe fournie par l'administration et qu'ensuite seulement il serait introduit dans l'urne (2).

Certaines objections furent présentées contre un paragraphe du projet de loi (3), prévoyant que si une initiative populaire avait échoué, elle ne pourrait être renouvelée qu'après un an. On demanda que ce paragraphe fut biffé, afin qu'il ne put servir de prétexte à des abus de la part du ministre de l'intérieur du Reich. Mais la majorité de la commission fut d'avis que le maintien de cette disposition était désirable,

(1) *Ibid.*, p. 1912.

(2) *Ibid.*, p. 1912.

(3) § 29.

afin d'empêcher une minorité bruyante d'entreprendre trop souvent des agitations vouées d'avance à un échec certain (1).

Le projet de loi soumettait l'initiative populaire à une « procédure d'admission ». Les promoteurs d'une initiative populaire étaient obligés de présenter au ministère de l'intérieur du Reich une demande signée de cinq mille citoyens allemands. Le ministre de l'intérieur du Reich, après s'être assuré que toutes les conditions légales avaient été remplies, décidait qu'il y avait lieu d'admettre cette demande et que la procédure pouvait suivre son cours. Par conséquent, le ministre obtenait aussi le droit de rejeter la demande qui lui était adressée, en se fondant sur le fait que les dispositions prévues par la loi n'avaient pas été respectées. C'était une prérogative très importante qui lui était ainsi accordée. Des voix s'élevèrent dans la commission, pour exiger qu'un recours fût possible devant la Cour de justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*) contre la décision de rejet prise par le ministre. La commission cependant refusa d'accueillir un tel amendement, considérant que le contrôle exercé par le Parlement et que la responsabilité du ministre de l'intérieur devant le Reichstag suffisaient pour empêcher les abus (2).

Il est intéressant de noter les tentatives faites par certains membres de la commission pour rendre extrêmement sévère la réglementation de l'initiative populaire et du referendum. On alla même jusqu'à pro-

(1) *Ibid.*, p. 1913.

(2) *Ibid.*, p. 1913-1914.

poser la révision de la Constitution, ce qui semble assez étrange, quelques mois à peine s'étant écoulés depuis son entrée en vigueur et les institutions de législation directe n'ayant même pas eu l'occasion de fonctionner.

C'est ainsi qu'un amendement fut présenté aux termes duquel la demande adressée au ministre de l'intérieur du Reich par les promoteurs d'une initiative populaire basée sur l'article 73, alinéa 3, devait être signée par cent mille citoyens, au lieu de cinq mille comme il avait été prévu par le projet de loi. Les auteurs de l'amendement affirmèrent que cinq mille signatures pouvaient être trop facilement recueillies et que, si ce chiffre était maintenu, innombrables seraient les initiatives populaires. A juste raison, il leur fut répondu que l'organisation si perfectionnée des partis politiques permet à ces groupements de recueillir tout aussi aisément cent mille signatures que cinq mille. Et l'amendement fut repoussé (1).

Un député, dont le rapport du Docteur Curtius ne nous révèle pas le nom, compara la révision de la Constitution effectuée par le Reichstag aux révisions constitutionnelles adoptées par voie de referendum, pour conclure qu'il fallait exiger du referendum les mêmes majorités qualifiées que du Reichstag. Il estimait que l'Assemblée Nationale de 1919 n'avait pas été suffisamment sévère. La Constitution étant le fondement même de la vie politique d'un Etat, devait posséder une certaine stabilité. Il était donc

(1) *Ibid.*, p. 1916.

indispensable d'entourer les révisions constitutionnelles de garanties spéciales. C'est pourquoi il proposa que la Constitution ne puisse être révisée par referendum que si deux tiers du nombre total des électeurs participaient au scrutin et si deux tiers des voix exprimées se prononçaient pour la révision.

En outre, voulant sans doute fortifier la position de l'Assemblée législative, le même député proposa que seule une votation populaire, à la majorité absolue du nombre total des électeurs allemands, puisse infirmer une résolution prise par le Reichstag (1). Ce membre de la commission était bien loin de se douter que la pratique mettrait en évidence combien dures étaient déjà les conditions exigées par la Constitution de Weimar et que, si on les rendait encore plus sévères, le referendum devenait impraticable. Ce fut d'ailleurs ce que la commission pensa et, très raisonnablement, elle refusa d'adopter de semblables suggestions (2).

Le projet de loi disposait que le résultat d'une votation populaire serait vérifié par le même tribunal qui était chargé de vérifier les élections au Reichstag. Ce n'est que lorsque cette vérification serait achevée, que les résultats définitifs pourraient être connus et que, si le referendum adoptait une loi, celle-ci serait promulguée et publiée. Un délai assez long pourrait donc s'écouler entre le jour du vote et le jour de l'entrée en vigueur de la loi. C'est pourquoi

(1) Rappelons que l'article 75 de la Constitution de Weimar n'exige, dans une telle hypothèse, que la participation au scrutin de plus de la moitié du nombre total des électeurs.

(2) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode 1920/21, t. 367. p. 1915-1916.

un amendement fut présenté demandant, lorsque le résultat favorable du referendum serait absolument certain, que la loi à laquelle le suffrage universel aurait donné son assentiment fût publiée aussitôt, avant même que le Tribunal eût terminé la vérification des opérations de scrutin. C'était une mesure très utile, qui fut pourtant rejetée par la commission, à tort, croyons-nous (1).

Répondant à la même préoccupation, un second amendement prévoyait qu'au plus tard trois mois après le jour du scrutin, le Tribunal électoral devrait clore ses travaux. On voulait de la sorte que ce contrôle, généralement exercé avec une lenteur exaspérante, fut accéléré, afin de hâter aussi le moment de la promulgation et de la publication de la loi. On est surpris d'apprendre qu'un membre de la commission trouva cette demande peu pratique et que la commission fut du même avis. En effet, l'amendement fut repoussé (2).

La question de savoir quelles dépenses devraient être mises à la charge des promoteurs d'une initiative populaire donna lieu à certaines discussions. En première lecture, la commission décida que les promoteurs supporteraient les dépenses nécessitées par la confection des listes destinées à recueillir les signatures des partisans du projet de loi d'initiative populaire, de même que les frais occasionnés par la distribution de ces listes aux autorités communales. Etaient considérés comme promoteurs de l'initiative

(1) *Ibid.*, p. 1913.

(2) *Ibid.*, p. 1916.

populaire les dix premiers signataires de la demande adressée au ministre de l'intérieur du Reich, ou bien le bureau du groupement qui avait présenté cette demande. Quant aux autres dépenses, on appliquait les mêmes règles que celles prévues par la loi électorale du Reich pour les élections. Cette réglementation fut insérée dans le paragraphe 43 (1). En deuxième lecture, le texte de ce paragraphe fut modifié, mais les modifications intéressaient surtout la forme et très peu le fond. Cependant la phrase qui désignait, comme promoteurs, les dix premiers signataires de la demande présentée au ministre de l'intérieur du Reich, fut biffée (2).

Enfin, la commission prit une décision importante, relativement à la distribution des listes sur lesquelles devraient s'inscrire ceux qui approuvent le projet de loi d'initiative populaire. La confection et la distribution de ces listes incombent, ainsi que nous venons de le dire, aux promoteurs de l'initiative populaire. Or, la commission décida que ceux-ci avaient la faculté de remettre de telles listes non pas à toutes les communes du Reich, mais seulement à celles qu'ils choisiraient eux-mêmes (3). C'était une mesure très avantageuse pour les promoteurs, puisqu'elle leur permettait de réaliser d'appréciables économies.

On le voit, la commission n'apporta pas de grands changements au projet de loi du gouvernement du Reich. Elle se contenta d'introduire quelques modifications de détail, se refusant d'accueillir les inno-

(1) *Ibid.*, p. 1914, § 43.

(2) *Ibid.*, p. 1917.

(3) *Ibid.*, p. 1917.

ventions trop radicales qui lui étaient suggérées. Cependant, il aurait été préférable que certains de ces amendements fussent adoptés, notamment celui instituant un recours devant la Cour de justice d'Etat contre la décision de rejet prise par le ministre de l'intérieur du Reich à l'égard de la demande des promoteurs d'une initiative populaire. De même, il aurait été très utile de hâter la publication des lois adoptées par le suffrage universel. C'est ce qui résulte clairement de l'expérience faite surtout à partir de 1926, lorsque les institutions de législation directe entrèrent définitivement en fonctions.

Le projet de loi sur le referendum, amendé par la commission, revint devant le Reichstag le 22 juin 1921. L'Assemblée ne lui consacra qu'une seule séance (1). Le débat semble n'avoir que faiblement intéressé les membres du Reichstag.

Le député Schmidt présenta à l'Assemblée deux amendements qui avaient déjà été discutés par la commission et repoussés par elle. Le premier de ces amendements prévoyait que, lors d'un referendum, les bulletins de vote ne seraient pas distribués à l'intérieur du local où le scrutin avait lieu. Le second demandait que le Tribunal électoral achève la vérification des opérations de vote dans un délai de trois mois. Le rapporteur, Dr. Curtius, combattit ces deux amendements et le Reichstag les repoussa (2).

Puis, le groupe démocrate renouvela une proposition, qui avait également échoué devant la commis-

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, t. 350, *Stenographische Berichte*, p. 4058.

(2) *Ibid.*, p. 4058.

sion. Les démocrates voulaient que la demande adressée au ministre de l'intérieur du Reich par les promoteurs d'une initiative populaire fut signée de cent mille citoyens allemands, au lieu de cinq mille comme il était exigé par le projet de loi. En ce qui concerne le veto populaire, prévu par l'article 73, alinéa 2, de la Constitution, ils étaient d'avis qu'on pouvait se contenter de cinq mille signatures. Le député Brodauf constatait que dans cette dernière hypothèse, seulement lorsqu'un tiers des membres du Reichstag aura voté pour l'ajournement de la publication de la loi adoptée par la majorité de l'Assemblée, la demande de consulter le peuple relativement au sort définitif de la dite loi pourra être présentée au ministre de l'intérieur du Reich. Par conséquent, des garanties spéciales étaient inutiles, attendu qu'un tiers des membres du Reichstag représente une fraction considérable du corps électoral et que son action allait certainement être soutenue par un nombre très important d'électeurs. Au contraire, relativement à l'initiative populaire ayant pour objet le vote d'un projet de loi, cinq mille signatures constituent une condition bien trop facile à remplir. Cinq mille signatures peuvent aisément être recueillies dans n'importe quelle grande ville allemande, même si le but poursuivi par les promoteurs du mouvement était absurde. On sera assurément tenté d'abuser de cette institution, si l'on maintient des prescriptions aussi peu sévères, concluait Brodauf, approuvé par les applaudissements de son groupe (1).

(1) *Ibid.*, p. 4059-4060.

Le baron von Welser, directeur au ministère de l'intérieur du Reich, répondit à Brodauf que ses craintes étaient exagérées. Sans doute, dit-il, il n'est guère difficile de recueillir cinq mille signatures. Mais il incombe en outre aux promoteurs d'une initiative populaire d'imprimer les listes sur lesquelles s'inscriront ceux qui déclareront soutenir le projet de loi d'initiative populaire. Les promoteurs devront également distribuer ces listes aux autorités communales. Les dépenses qu'ils supporteront de ce fait les obligeront, sans doute, à réfléchir aux inconvénients d'entreprendre un tel acte à la légère. Ensuite, pour que l'initiative populaire réussisse, il faut que dix pour cent du nombre total des électeurs s'inscrivent sur les listes tenues à leur disposition par les autorités communales, ce qui représente plus de trois millions de signatures. Cette dernière condition est difficile à remplir et constitue un obstacle insurmontable contre toute tentative abusive. Von Welser recommanda donc au Reichstag de repousser l'amendement démocrate (1). Le député Schmidt s'associa à cette recommandation.

Mis aux voix, l'amendement fut repoussé.

Le Reichstag accepta, sans aucune modification, le projet de loi, tel qu'il avait été amendé par la commission. Le vote final eut lieu dans la même séance, par assis et levés, et le président constata que l'Assemblée avait adopté cette loi à la majorité qualifiée prévue pour les révisions constitutionnelles (2). Le

(1) *Ibid.*, p. 4060.

(2) *Ibid.*, p. 4062.

Reichstag avait donc approuvé le point de vue de la commission, d'après lequel la revision de la Constitution était rendue nécessaire à cause de la solution prévue dans l'hypothèse où une même question ferait l'objet de plusieurs projets de lois d'initiative populaire.

Après que le Reichsrat eut renoncé à faire usage de son droit d'opposition, la loi sur l'initiative populaire et le referendum fut promulguée le 27 juin 1921 ; elle fut publiée dans le *Bulletin des lois du Reich* (*Reichsgesetzblatt*) du 8 juillet 1921 (1). Une traduction française de M. le professeur Chavegrin, accompagnée d'une introduction et de notes très complètes, a paru dans *l'Annuaire de législation étrangère* (2).

Bientôt, à l'occasion de la première application de cette loi, on s'aperçut de quelques-unes de ses lacunes. Un groupement qui s'intitulait « *Ligue pour la colonisation intérieure et l'affermage* » (*Reichsbund für Siedlung und Pachtung*) présenta au ministre de l'intérieur du Reich, en 1922, un projet de loi demandant que fût ouverte la procédure prévue pour les initiatives populaires. Le ministre donna cours à cette demande. Les publications légales furent faites. Les autorités administratives reçurent les ordres nécessaires. Tout était donc prêt. Cependant, la « *Ligue pour la colonisation intérieure et l'affermage* » ne fit pas imprimer les listes qu'elle devait distribuer aux municipalités, pour être tenues à la disposition des citoyens désireux de s'inscrire en faveur de son projet de loi. Elle ne remplit aucune de ses obligations. La procédure, à

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1921, p. 790-796.

(2) Tome 49, 1922, p. 239-250.

peine commencée, ne put être continuée, uniquement par sa faute. Les préparatifs faits par l'administration avaient pourtant entraîné certaines dépenses absolument inutiles. Il était indispensable d'empêcher qu'un tel abus se renouvelle (1).

Dans ce but, le Reichstag adopta une loi, qui fut promulguée le 31 décembre 1923 (2) et qui modifia les paragraphes 12, 13, 32, 36 et 44 de la loi du 27 juin 1921. La disposition la plus intéressante fut celle qui décida que le ministre de l'intérieur du Reich avait le droit d'arrêter les opérations d'une initiative populaire, si les promoteurs n'exécutaient pas les obligations leur incombant.

En 1926, plusieurs associations se constituèrent pour obtenir des pouvoirs publics que les victimes de l'inflation monétaire soient dédommagées, en partie, des pertes colossales subies. Devant le refus du Reichstag de satisfaire intégralement leurs doléances, ces associations entreprirent une vive agitation, pour faire aboutir leurs revendications par voie d'initiative populaire. Or, il était probable que la grande majorité des Allemands, qui avait tant souffert des conséquences néfastes de l'inflation, se prononcerait en faveur de tout projet de loi qui se serait proposé de réparer, même partiellement, les injustices résultant de la dévalorisation du mark. Mais la restauration des finances publiques aurait rencontré d'immenses diffi-

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 9.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1924, I, p. 1. Cette loi a aussi pour objet la modification de certaines dispositions de la loi électorale. Son article 3 est consacré à l'initiative populaire et au referendum,

cultés si le Reich avait assumé des charges trop lourdes. Placé dans cette situation si critique, le gouvernement présenta au Reichstag un projet de loi (1), qui, en ayant simplement l'apparence d'interpréter l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, prévoyait que seul le président du Reich pourrait soumettre au referendum les lois ayant pour objet de régler les suites de la dévalorisation monétaire. C'était, en d'autres termes, accroître le nombre des dérogations établies par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, en prétendant, d'une manière complètement erronée, interpréter cet article, alors qu'en réalité on ajoutait, aux trois exceptions qu'il contient, une nouvelle exception. En outre, une disposition manifestement contraire à la Constitution du Reich était inscrite dans l'article 3 de ce projet de loi. Il était notamment prévu que si ce projet était adopté par le pouvoir législatif, promulgué et publié, s'il obtenait force de loi, seul le président du Reich pourrait le soumettre à un referendum, pour être modifié ou abrogé. Même dans les cercles en relation avec le gouvernement, il fut reconnu que cette disposition impliquait une révision constitutionnelle (2). Par conséquent, le projet de loi tout entier ne pouvait être adopté que conformément à la procédure prévue pour les révisions constitutionnelles, c'est-à-dire, à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des membres du Reichstag devant participer au vote. La situation politique était

(1) Kaisenberg, *op. cit.*, p. 11.

(2) Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, t. VI, 1927, p. 186.

cependant telle, qu'il était impossible d'obtenir dans le Reichstag une semblable majorité. Sur ces entrefaites, une crise ministérielle se produisit et le nouveau cabinet, bien plus avisé que le précédent, considéra plus prudent de renoncer à ce singulier projet de loi.

Depuis lors, il a été question, à différentes reprises, de modifier la loi du 27 juin 1921, mais ces vagues projets n'ont pas été réalisés. Tout dernièrement encore, le groupe social-démocrate du Reichstag, réuni le 18 novembre 1932, a exprimé son profond mécontentement à l'égard des procédés employés par le ministre de l'intérieur du Reich du cabinet von Papen, le baron von Gayl, relativement à l'initiative populaire entreprise en septembre 1932, et a fait savoir qu'il élaborerait une proposition de loi destinée à modifier certaines dispositions de la loi de 1921 (1). Au moment où nous écrivons ces lignes, cette proposition n'a pas encore été publiée.

Les détails de la procédure à suivre lors des consultations populaires ne sont pas uniquement établis par la loi du 27 juin 1921. En effet, le ministre de l'intérieur du Reich fut autorisé à élaborer une ordonnance pour l'application de cette loi (§ 45). Ce fut l'objet de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1921, remplacée postérieurement par l'ordonnance du 14 mars 1924, qui s'occupe non seulement de l'initiative populaire et du referendum, mais aussi des élections pour le Reichstag, de l'élection du président du Reich et des consultations populaires ayant lieu conformément

(1) *Vorwärts*, édition du soir, 18 novembre 1932.

à l'article 18 de la Constitution de Weimar (1). Cette ordonnance a elle-même été modifiée à différentes reprises, notamment le 3 novembre 1924, le 17 mars 1925, le 14 mai 1926, le 5 décembre 1929 et le 24 juillet 1930 (2). Nous aurons l'occasion, dans les chapitres suivants, de nous reporter souvent aux dispositions de l'ordonnance du 14 mars 1924.

§ 2. — *La loi du 8 juillet 1922*

La Constitution de Weimar avait décidé qu'il ne pourrait être procédé aux consultations populaires prévues par son article 18, alinéas 3-6, ayant pour objet la modification du territoire des Pays, qu'après que se serait écoulé un délai de deux ans, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 167). Celle-ci ayant été publiée dans le numéro du *Bulletin des lois du Reich*, paru à Berlin, le 14 août 1919, ce délai prit fin le 14 août 1921.

Nous avons déjà montré, dans le paragraphe précédent, que le gouvernement du Reich avait présenté au Reichsrat, le 8 mars 1920, un projet de loi sur le referendum, qui s'occupait aussi de l'article 18 de la Constitution. Les circonstances rendirent nécessaire l'ajournement de ce projet.

Ce n'est qu'en 1922 que le Reichstag fut enfin saisi,

(1) Kaisenberg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 44.

(2) Kaisenberg Georg, *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, Tubingue, 1932, p. 204

par le gouvernement, d'un projet de loi relatif à l'application des dispositions inscrites dans ce fameux article 18. Le 13 juin 1922, la première délibération commença (1).

Ce qui avait hâté l'élaboration de ce projet de loi, ce qui lui donnait aussi une grande actualité, c'était le referendum qui devait avoir lieu en septembre 1922 en Haute-Silésie. La question rhénane présentait au contraire, à ce moment là, un intérêt moindre. En effet, en août 1921, lorsque la période de deux ans fut arrivée à son terme, les partis politiques représentés au Reichstag, aussi bien de droite que de gauche, s'engagèrent à s'opposer à toute consultation populaire en Rhénanie, ayant pour objet une modification territoriale, tant que cette contrée serait occupée par les armées alliées. Cet engagement fut rigoureusement respecté (2).

La première délibération fut très sommaire. Les thèses du fédéralisme et de l'unitarisme s'affrontèrent à nouveau. Le Hanovre, par la voix du comte Bernstorff, fit savoir qu'il attendait avec impatience le moment de faire cesser l'injustice subie en 1866 et qu'il comptait que la nouvelle loi lui en fournirait le moyen (3). Le populiste von Kardorff protesta d'avance contre toute atteinte à l'unité prussienne. A son avis, de simples rectifications de frontière entre les Pays pouvaient être envisagées, mais en aucun cas il ne fallait commettre des actes aussi graves que la sépa-

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, t. 355, *Stenographische Berichte*, p. 7777.

(2) *Ibid.*, p. 7777. Discours du député Gradnauer.

(3) *Ibid.*, p. 7784.

ration du Hanovre, qui allait entraîner le démembrement de la Prusse et porter un coup douloureux au Reich tout entier (1).

D'après le règlement du Reichstag (§ 38), la discussion d'un projet de loi, en première lecture, ne porte que sur ses principes généraux, l'Assemblée ayant la faculté d'envoyer un tel projet à une commission, pour y être examiné dans tous ses détails. Or, à la séance du 13 juin 1922, le Reichstag fut saisi de deux propositions de résolutions. Le député Düringer demanda qu'une commission spéciale de 28 membres fût constituée, pour étudier le projet de loi relatif à l'application de l'article 18 de la Constitution de Weimar, attendu que la commission compétente, qui était la commission juridique, se trouvait à ce moment là écrasée de travail (2) ; une autre proposition de résolution voulait, au contraire, que le projet de loi fût envoyé à la commission juridique. La majorité de l'Assemblée se rallia à ce dernier point de vue (3).

La commission juridique, aussitôt réunie, désigna comme rapporteur le député Koch (Weser), membre du parti démocrate. Ses débats furent assez brefs, puisque le 1^{er} juillet 1922 le projet de loi revenait devant le Reichstag.

Un certain nombre de problèmes préoccupa particulièrement la commission. Ce fut d'abord la question de savoir si le gouvernement du Reich devait avoir le droit de procéder, de sa propre initiative, à une consultation populaire, pour constater quelle était la

(1) *Ibid.*, p. 7785-7786.

(2) *Ibid.*, p. 7778.

(3) *Ibid.*, p. 7786.

volonté de la population habitant un territoire au sujet de la séparation de ce territoire du Pays dont il faisait partie. Le représentant de la Bavière au Reichsrat prétendit qu'on ne pouvait accorder un pareil droit au gouvernement du Reich, sans violer la Constitution de Weimar. Car, déclarait-il, les votations populaires ayant pour objet des modifications territoriales sont des matières réservées à la compétence des Pays, et non à celle du Reich. Cette opinion, qui ne pouvait invoquer en sa faveur aucun texte constitutionnel, fut repoussée par la commission. Elle considéra que rien ne s'opposait à ce que le gouvernement du Reich obtînt d'une loi du Reich une semblable attribution. Bien au contraire, elle constata, à juste raison, que l'article 18 de la Constitution de Weimar accordait aux organes du Reich le droit de décider en dernier ressort si le territoire d'un Pays serait modifié. Par conséquent, il était indispensable que le gouvernement eût la possibilité de savoir si la population intéressée approuvait une telle modification, afin que le Reichstag fût en mesure de prendre, en pleine connaissance de cause, une décision définitive (1).

Le représentant de la Prusse au Reichsrat, qui participa également aux travaux de la commission, déclara que le gouvernement du Reich, à son avis, ne pourrait avoir le droit de procéder à une consultation populaire que dans les cas prévus par les alinéas 1 et 2 de l'article 18 de la Constitution. L'alinéa 1^{er} dispose que la modification du territoire des Pays

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, t. 356, *Stenographische Berichte*, p. 8221.

et la création d'un nouveau Pays n'auront lieu qu'en vertu de lois du Reich, adoptées conformément à la procédure requise pour la révision de la Constitution. Quant à l'alinéa 2, il prévoit que lorsque les Pays consentent à la modification de leur territoire, une loi ordinaire du Reich suffit. Dans ces deux cas, le gouvernement du Reich aurait donc pu demander l'avis de la population intéressée. Au contraire, déclarait le représentant de la Prusse, dans l'hypothèse visée par l'alinéa 3 de l'article 18, un pareil droit ne saurait appartenir au gouvernement du Reich. Cet alinéa s'occupe de l'hypothèse où un Pays ne veut pas donner son assentiment à la modification projetée de son territoire. Dans un tel cas, une loi ordinaire du Reich pourra autoriser cette modification territoriale, à la condition qu'elle soit réclamée par la population et qu'elle corresponde à un intérêt « prépondérant » du Reich. Or, l'alinéa 4, qui incontestablement complète l'alinéa 3, dispose que la volonté de la population sera exprimée par voie de referendum et que ce referendum aura lieu à la demande d'un tiers des citoyens allemands habitant le territoire à séparer. Par conséquent, déclarait le représentant de la Prusse, si un tiers des citoyens allemands habitant le territoire à séparer n'a pas demandé qu'il soit procédé à une votation populaire, il est évident, d'après l'alinéa 4, qu'une pareille votation ne pourrait avoir lieu. Le gouvernement du Reich n'aurait donc pas le droit de procéder, de sa seule initiative, dans une semblable hypothèse, à un referendum (1).

(1) *Ibid.*, p. 8221.

La commission repoussa cette interprétation, estimant que les alinéas 3 et 4 de l'article 18 prévoyaient une obligation, et non pas une interdiction. En effet, lorsqu'un tiers des électeurs pour le Reichstag habitant un territoire sollicite que soit soumise à une votation populaire la question de la séparation de ce territoire, ou celle de sa fusion avec un autre territoire, pour former un Pays nouveau, alors le gouvernement du Reich est obligé de faire procéder à ce referendum. Mais ces textes n'interdisent nullement au gouvernement du Reich d'avoir lui-même recours à une consultation populaire, de sa propre et seule initiative, sans avoir été saisi d'une demande émanant du tiers des électeurs (1).

Il suffit de lire attentivement les alinéas 3 et 4 de l'article 18, pour se rendre compte que l'opinion à laquelle se rallia la majorité de la commission est pleinement justifiée. Comme d'ailleurs le rapporteur lui-même le remarquait, il est non seulement utile, mais il est indispensable que le gouvernement du Reich puisse prendre l'initiative d'un referendum ayant pour objet une modification territoriale, attendu que, d'après l'article 18, alinéa 1^{er} de la Constitution de Weimar, « la répartition du Reich en Pays... doit servir à procurer le maximum de développement économique et culturel du peuple » (2). Or, le gouvernement du Reich ayant à assurer la prospérité de la nation allemande, doit aussi avoir le moyen de

(1) *Ibid.*, p. 8221.

(2) Nous empruntons la traduction de cet article au recueil Darest, *Les Constitutions modernes*, 4^e édition de MM. Delpech et Laferrière, t. I, Paris, 1928, p. 65.

prendre l'initiative des modifications territoriales que le « développement économique et culturel » rendrait nécessaires (1).

Une disposition assez peu précise de l'article 18, alinéa 5, donna lieu également à une longue discussion. Cet alinéa prévoit qu'une votation populaire ayant pour objet une modification territoriale ne sera pas limitée au territoire en question, mais sera étendue en Prusse, à tout un district de gouvernement, en Bavière, à un « cercle » tout entier, et, dans les autres Pays, aux « circonscriptions administratives équivalentes ». En d'autres termes, s'il s'agit de la séparation d'une partie seulement d'un district de gouvernement prussien, ce seront les citoyens allemands habitant dans le district tout entier qui auront à se prononcer sur cette séparation. Les auteurs de la Constitution de Weimar ont voulu de la sorte rendre plus difficiles les modifications territoriales et surtout empêcher qu'elles ne soient dictées par des intérêts strictement locaux. Le problème posé devant la commission était celui de préciser quelles étaient, dans les autres Pays, les circonscriptions administratives qui correspondent au district de gouvernement prussien et au cercle bavarois. Les opinions les plus variées furent exprimées. La commission ne réussit pas à se mettre d'accord. Le rapporteur constatait cet échec, en déclarant qu'il était dû au caractère urgent de la loi. Le referendum qui devait avoir lieu en Haute-Silésie, en septembre 1922, ne permettait pas à la

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, t. 356, *Stenographische Berichte*, p. 8221.

commission de prolonger ses délibérations. D'ailleurs, ajoutait le rapporteur, à l'occasion de l'application de la loi, un recours pourra être formé devant la Cour de justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*) et la Cour aura ainsi à indiquer quelles sont les circonscriptions équivalentes, dans les autres Pays, au district de gouvernement prussien et au cercle bavarois (1).

La commission eut aussi à envisager les solutions qu'il fallait adopter, pour mettre un terme à des agitations trop fréquentes et pour faire obstacle à la continuelle mise en discussion de certains changements territoriaux. Elle avait en vue non seulement l'hypothèse d'un referendum qui avait échoué, mais aussi celle d'un referendum qui avait abouti à un résultat positif, à la suite duquel notamment un territoire s'était séparé du Pays dont il avait fait partie. Dans un cas, comme dans l'autre, la population devait être laissée tranquille pendant quelque temps. Dans ce but, la commission décida qu'après une consultation populaire, indifféremment de son résultat négatif ou positif, il ne pourrait être demandé, pendant une période de dix ans, par voie d'initiative populaire, qu'il soit procédé à un nouveau referendum. Deux exceptions furent pourtant admises : s'il s'agissait d'une modification territoriale complètement différente de celle ayant fait l'objet de la précédente votation populaire, ou bien si la demande adressée au ministre de l'intérieur du Reich était signée par un quart du nombre total des citoyens allemands habitant le territoire en question, seulement alors la procédure pourrait être

(1) *Ibid.*, p. 8222.

engagée, avant que se fut écoulé le délai de dix ans. On avait admis cette dernière concession uniquement pour apaiser les scrupules de certains membres de la commission, qui croyaient qu'interdire pendant dix ans une nouvelle consultation populaire serait contraire à la Constitution du Reich (1).

En ce qui concerne la procédure à suivre lors d'une votation populaire se rapportant à une modification territoriale, le projet de loi élaboré par le gouvernement prévoyait que seraient appliquées les dispositions de la loi de 1921 sur le referendum, sauf certaines exceptions. Cependant, la commission fut d'avis que l'initiative populaire organisée sous la forme de signatures apposées sur des listes tenues à la disposition des intéressés par les autorités communales offrait de grands désavantages. En effet, sous un tel régime, la liberté d'opinion ne pourrait être garantie qu'imparfaitement, l'inscription sur les listes n'étant pas une opération strictement secrète. Un fonctionnaire, par exemple, quoique approuvant l'initiative populaire, hésiterait à s'inscrire, redoutant des poursuites disciplinaires. C'est pourquoi, la commission jugea préférable d'instituer une procédure de votation préalable. Après que le ministre de l'intérieur du Reich aura accueilli la demande que lui auront adressée les promoteurs du mouvement, une votation aura lieu uniquement sur la question de savoir si l'on devra procéder au referendum sollicité. Si un tiers du nombre total des électeurs pour le Reichstag habitant le territoire à séparer votera affirmative-

(1) *Ibid.*, p. 8222.

ment, le referendum aura lieu. Par conséquent, au lieu de s'inscrire sur des listes, comme il est exigé, par la loi de 1921, à l'occasion d'une initiative populaire ordinaire, un vote secret sera exprimé, dans l'hypothèse d'une modification territoriale. Pourtant, ce vote n'est secret que théoriquement, car les adversaires de l'initiative populaire n'ont qu'à s'abstenir d'aller aux urnes, afin de connaître les noms de ceux qui se présentent au scrutin et qui, par conséquent, votent affirmativement. On pourrait cependant supposer, avec le rapporteur Koch (Weser), que, même dans une telle hypothèse, quelques-uns des adversaires de la modification territoriale iront voter, désirant eux aussi qu'un referendum ait lieu, pour prouver que la majorité du corps électoral ne veut pas de séparation. En outre, s'agissant d'un vote secret, on ne pourrait poursuivre disciplinairement les fonctionnaires ayant participé à la votation. La commission se prononça pour cette procédure (1).

Tels furent les principaux amendements adoptés par la commission. Ils constituent incontestablement un progrès très important, par rapport aux dispositions originales du projet de loi élaboré par le gouvernement.

Lorsque, le 1^{er} juillet 1922, ce projet de loi revint devant le Reichstag, en deuxième lecture, il fut combattu par la droite, qui d'ailleurs ne fit que renouveler les objections que, trois ans auparavant, elle avait exprimées à l'Assemblée Nationale. La fameuse accusation portée contre le gouvernement du Reich

(1) *Ibid.*, p. 8222.

et la majorité du Reichstag, leur reprochant de poursuivre le morcellement de la Prusse (1), fut encore répétée. Mais comme toute répétition finit par devenir banale, cette fois-ci elle n'intimida plus personne.

Plus intéressants sont les arguments qu'on fit valoir relativement à l'inconstitutionnalité de certaines prescriptions du projet de loi. Mais ces arguments aussi ne font que reproduire ce qui déjà avait été dit à la commission.

Au nom des Allemands-nationaux, le député Schultz (Bromberg) déclara que le droit qu'on voulait accorder au gouvernement du Reich, pour lui permettre de prendre l'initiative d'un referendum ayant pour objet une modification territoriale, était contraire aux dispositions de l'article 18 de la Constitution de Weimar. Car, prétendait-il, cet article dispose qu'un pareil referendum aura lieu à la demande d'un nombre déterminé de citoyens allemands. Par conséquent, d'après la Constitution, le gouvernement du Reich n'est pas libre de procéder quand il le juge désirable à une votation populaire se rapportant à une modification territoriale. Il ne peut le faire que lorsqu'il est saisi d'une demande remplissant certaines conditions (2).

En outre, ajoutait Schultz (Bromberg), en vertu de l'article 14 de la Constitution de Weimar, ce sont les Pays qui assurent l'application des lois du Reich ; par conséquent, si l'on reconnaissait au pouvoir exécutif

(1) *Ibid.*, p. 8225.

(2) *Ibid.*, p. 8223.

le droit de prendre l'initiative d'une consultation populaire relative au territoire d'un Pays, on ne pourrait attribuer qu'aux autorités des Länder, et non au Reich, une telle compétence. A ce point de vue, le projet de loi violait une seconde fois la Constitution de Weimar (1).

Enfin, se rendant sans doute compte de la fragilité de sa thèse, l'orateur allemand-national invoquait un troisième argument, tiré du silence de la Constitution. Celle-ci n'avait pas accordé au gouvernement du Reich, par une disposition expresse, le droit de procéder à une votation populaire. C'était donc la preuve manifeste qu'elle n'avait pas voulu, pour certains motifs très plausibles, que le gouvernement du Reich exerçât une telle prérogative (2). Autrement, on aboutirait à des résultats particulièrement dangereux, car le gouvernement du Reich posséderait une arme

(1) Cette affirmation était complètement erronée. Nous nous étonnons qu'elle ait été faite par un parlementaire ayant une si longue expérience politique comme Schultz (Bromberg), qui était entré au Reichstag sous le régime impérial et qui, dans ses discours, a toujours fait preuve d'un grand talent. En effet, l'article 14 de la Constitution de Weimar dispose que les lois du Reich seront mises en application par les autorités des Pays, mais il ajoute aussitôt : « à moins que les lois du Reich n'en disposent autrement ». Donc, l'article 14 lui-même prévoit qu'il peut être dérogé par une loi du Reich à la règle qu'il a établie. Il ne faut pas oublier, en outre, que l'article 18, alinéa 4, décide que c'est le *gouvernement du Reich*, et non pas les autorités des Länder, qui procédera à une votation populaire, sur la question de savoir si une modification territoriale doit être effectuée, lorsqu'un nombre déterminé de citoyens allemands lui en font la demande. Comment Schultz (Bromberg) a-t-il pu ne pas tenir compte de ces textes, pourtant si précis ?

(2) *Ibid.*, p. 8223-8224. Rappelons qu'à la commission, il avait été déjà répondu à une objection analogue, par la constatation que la Constitution n'interdisait nullement au gouvernement du Reich de prendre l'initiative d'un referendum ayant pour objet des modifications territoriales.

très puissante, pour briser la résistance qu'un Pays opposerait à sa politique. En effet, remarquait Schultz (Bromberg), supposons qu'un Pays cause des ennuis au gouvernement du Reich, notamment en adoptant contre lui, au Reichsrat, une attitude hostile. Dans une telle hypothèse, le gouvernement aura le moyen de prendre à l'égard de ce Pays des mesures d'intimidation, en procédant sur son territoire à un referendum, ayant pour objet la séparation de certaines régions. On conviendra aisément qu'un pareil chantage pourrait être plein de périls, car il introduirait dans un corps sain de véritables ferments de dissolution (1).

Quant à l'amendement adopté par la commission, qui avait remplacé par une votation préalable la première phase de la procédure consistant dans l'inscription sur des listes tenues par les autorités communales à la disposition des intéressés, le représentant des Allemands-nationaux le critiquait sévèrement. Celui qui veut faire du mal à sa patrie, disait-il, doit au moins avoir le courage de le faire publiquement. Le vote secret était avant tout destiné à favoriser les combinaisons politiques louches. C'était absolument inacceptable. Et Schlutz (Bromberg) terminait son discours, en annonçant que son groupe voterait contre ce projet de loi (2).

Avec le second représentant de la droite, le vénérable professeur Kahl, député populiste, ce fut une

(1) *Ibid.*, p. 8225.

(2) *Ibid.*, p. 8225.

opinion plus modérée qu'on entendit. Il voulut bien convenir que dans les cas prévus par les alinéas 1 et 2 de l'article 18 de la Constitution du Reich, on ne pouvait contester au gouvernement du Reich le droit d'entreprendre, de sa propre initiative, une consultation populaire. Cependant, il croyait que dans l'hypothèse de l'alinéa 3, c'est-à-dire lorsqu'un Pays refusait de consentir à la modification de son territoire, la Constitution de Weimar était formelle et qu'elle refusait au gouvernement du Reich un tel droit. Kahl reprenait donc devant le Reichstag l'argumentation développée devant la commission par le représentant de la Prusse. Il concluait, avec l'autorité unanimement appréciée que lui conféraient ses fonctions de professeur à la Faculté de Droit de Berlin et sa qualité d'ancien membre de la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale, que le projet de loi en discussion était inconstitutionnel (1).

Il désapprouva aussi la votation préalable. L'inscription sur des listes était, à son avis, bien préférable. On avait voulu, déclarait-il, favoriser les fonctionnaires, leur permettre de participer à ces votations. Mais, on avait oublié que les fonctionnaires sont les représentants de la puissance publique et que, par conséquent, ils ont l'obligation de défendre la politique du gouvernement (2). Il est intéressant de noter que ces paroles furent écoutées dans le calme. Pourtant, dans d'autres assemblées parlementaires, au

(1) *Ibid.*, p. 8235-8236.

(2) *Ibid.*, p. 8237.

Palais-Bourbon notamment, avec quelles clameurs n'aurait-on pas accueilli de semblables déclarations !

Mais Kahl ne limita pas son discours uniquement à des critiques. Il reconnut loyalement que le projet de loi en discussion contenait aussi certaines dispositions qu'on devait approuver. Il se prononça favorablement à l'égard du délai de dix ans, délai qui commence à courir à partir du jour où un referendum a eu lieu et pendant lequel on ne peut pas demander, par voie d'initiative populaire, qu'il soit procédé à une nouvelle votation, à moins de remplir certaines conditions fort difficiles. Il estima même qu'on devait prolonger ce délai à la durée moyenne d'une génération, afin que, après l'échec d'une tentative faite pour imposer à un Pays des modifications territoriales, seule la génération suivante puisse de nouveau entreprendre un semblable mouvement. Avant de quitter la tribune, Kahl présenta un amendement, qui met en évidence son désir de collaboration, et aux termes duquel un recours était ouvert devant la Cour de justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*) contre la décision de rejet prise par le ministre de l'intérieur du Reich à l'égard de la demande présentée par les promoteurs d'une initiative populaire, ayant pour objet une modification territoriale, ainsi que contre la décision du ministre de l'intérieur du Reich fixant les limites de la circonscription à l'intérieur de laquelle le referendum devait avoir lieu (1). Cet amendement, que le professeur Kahl, qui avait pro-

(1) *Ibid.*, p. 8238.

fessé durant de longues années aussi le droit public, croyait être dicté par des considérations d'équité, était sans doute inspiré surtout par la méfiance des abus de l'exécutif. Son utilité ne pouvait être contestée. Il obligeait le ministre de l'intérieur du Reich à se maintenir constamment dans la légalité, quelles que fussent ses préoccupations patriotiques, car autrement le ministre s'exposait à se voir désapprouver par le Tribunal suprême du Reich. Il faut regretter que le Reichstag ait repoussé cet amendement.

En faveur du projet de loi parlèrent les députés Sollmann, Lauscher, Dr Beyerle et Dr Breitscheid. Le social-démocrate Sollmann, de Cologne, avec sa grande éloquence, montra combien peu fondées étaient les critiques formulées par la droite. La Constitution de Weimar prévoyait, dans son article 18, alinéa 1^{er}, que la répartition du territoire du Reich entre les Länder devait tenir compte de la volonté de la population ; il était donc indispensable que le gouvernement du Reich dispose du moyen de pouvoir connaître cette volonté. Schultz (Bromberg) avait longuement insisté sur les dangers qui résulteraient du chantage que le gouvernement du Reich allait exercer sur les Pays. Mais Sollmann affirmait que ces craintes n'étaient nullement justifiées, les actes du gouvernement étant placés sous le contrôle du Reichstag. Cette garantie lui semblait suffisante. En outre, le gouvernement du Reich seul ne pourrait pas procéder à des modifications territoriales. Il pourrait évidemment prendre l'initiative d'une votation populaire. Mais, il faudrait en outre que le peuple se prononce à une grande majorité pour la modification

projetée. Il faudrait enfin qu'une loi du Reich autorise cette modification. On avait accumulé tant de précautions, qu'effectivement les abus n'étaient pas à redouter (1).

Des arguments analogues furent invoqués par les autres orateurs, notamment par le député Lauscher (2). Puis ce fut le représentant de la Prusse au Reichsrat qui prit la parole, pour répéter ce qu'il avait déjà dit à la commission, à savoir que le projet de loi en discussion était contraire à la Constitution de Weimar (3). Von Welser, secrétaire d'Etat au ministère de l'intérieur du Reich, et le rapporteur Koch (Weser) lui répondirent, en reprenant les arguments de la commission. Tous deux demandèrent ensuite à l'Assemblée de repousser l'amendement du professeur Kahl, la Cour de justice d'Etat étant mal placée, à leur avis, pour apprécier les motifs politiques ayant déterminé les décisions du ministre de l'intérieur du Reich (4).

Se conformant à cette suggestion, le Reichstag rejeta l'amendement de Kahl. Puis, il adopta, presque sans modification, le projet de loi tel que la commission l'avait modifié. Un seul changement y fut apporté : le paragraphe 4 du projet de loi fut biffé (5).

A la séance du 4 juillet 1922, le Reichstag adopta, sans discussion, en troisième lecture, ce projet de

(1) *Ibid.*, p. 8226-8227.

(2) *Ibid.*, p. 8227-8232.

(3) *Ibid.*, p. 8234-8235.

(4) *Ibid.*, p. 8239-8244.

(5) *Ibid.*, p. 8250.

loi (1). Quant au vote final, il eut lieu, par assis et levés, le 6 juillet 1922 (2).

Nous avons retracé jusqu'ici les circonstances dans lesquelles l'initiative populaire et le referendum furent introduits en Allemagne. Nous avons exposé les discussions qui eurent lieu à cette occasion, les objections faites, les avantages prônés, les conséquences réjouissantes, d'après les uns, désastreuses, d'après les autres, qui devaient en résulter. Nous étudierons maintenant d'une manière détaillée la réglementation à laquelle ces institutions ont été soumises, ainsi que les résultats obtenus en pratique. Tel sera l'objet de la seconde partie de ce volume.

(1) *Ibid.*, p. 8286.

(2) *Ibid.*, p. 8332.

DEUXIÈME PARTIE

**L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM
D'APRÈS LA CONSTITUTION
ET LES LOIS DU REICH DE 1921 ET 1922**

DEUXIÈME PARTIE

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM D'APRÈS LA CONSTITUTION ET LES LOIS DU REICH DE 1921 ET 1922

Les dispositions de la Constitution de Weimar relatives à l'initiative populaire et au referendum n'ont pas été groupées méthodiquement. Elles sont au contraire parsemées dans de nombreux articles. La loi du 27 juin 1921 s'est efforcée de remédier à ce défaut, en réunissant dans son premier paragraphe la plupart des applications de l'initiative populaire et du referendum. Cependant, elle ne s'occupe pas des hypothèses prévues par l'article 18 de la Constitution du Reich, qui ont fait l'objet d'une loi spéciale, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

En suivant l'ordre même des articles de la Constitution de Weimar, nous trouvons ces institutions mentionnées d'abord dans l'article 18. A la demande d'un tiers des citoyens allemands habitant un territoire, le gouvernement du Reich doit procéder à un referendum, qui aura à approuver ou à désapprouver la modification territoriale sollicitée.

Puis, l'article 43, alinéa 2, prévoit que le président du Reich, élu pour une période de sept ans, pourra être révoqué, avant l'expiration de cette période, par une résolution du Reichstag prise à la majorité des deux tiers et ratifiée par le suffrage universel. C'est donc une application de l'*Abberufungsrecht*. Si le peuple refuse de ratifier la décision du Reichstag, le président du Reich est considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans et l'Assemblée est dissoute.

Les principales dispositions sur l'initiative populaire et le referendum sont contenues dans les articles 73, 74, 75 et 76. Le président du Reich possède la prérogative de soumettre à une votation populaire toute loi adoptée par le Reichstag (art. 73, alinéa 1). Le droit d'initiative législative est accordé à un dixième du nombre total des électeurs (art. 73, alinéa 3). Une loi votée par le Reichstag peut faire l'objet d'un referendum, à la demande d'un vingtième du nombre total des électeurs, après qu'un tiers des membres du Reichstag se sera prononcé pour l'ajournement de deux mois de la publication de cette loi (art. 73, alinéa 2). Les conflits entre le Reichstag et le Reichsrat pourront être tranchés par un vote du peuple (article 74). La révision de la Constitution devra être ratifiée par le suffrage universel, si le Reichsrat l'exige (article 76).

L'article 85 s'occupe spécialement des conflits entre le Reichstag et le Reichsrat relatifs au budget du Reich.

Enfin, l'article 167 prévoit que, pendant un délai de deux ans, on ne pourra exiger, par voie d'initiative populaire, qu'il soit procédé à un referendum

ayant pour objet une modification territoriale. La loi constitutionnelle du 27 novembre 1920 a inséré dans cet article une exception en faveur de la Haute-Silésie.

Pour des raisons de méthode, nous ne suivrons pas, dans notre exposé, l'ordre des textes de la Constitution. Nous commencerons par examiner les hypothèses les plus simples, pour passer ensuite aux hypothèses plus compliquées. C'est pourquoi nous nous occuperons d'abord du veto du président du Reich, du veto du Reichsrat et du veto populaire, pour passer ensuite à l'initiative populaire, aux consultations du peuple à l'occasion des modifications territoriales et, enfin, à la révocation du chef de l'Etat. Les derniers chapitres seront consacrés à l'examen de certains problèmes présentant un intérêt général.

CHAPITRE PREMIER

LE VETO DU PRÉSIDENT DU REICH

Sous l'influence de certaines doctrines de droit public (1), la majorité de l'Assemblée Nationale de 1919 voulut que le chef de l'Etat possède de puissantes prérogatives et des attributions étendues. C'est pourquoi, on décida qu'il serait désigné par le suffrage universel et on lui donna, dans l'article 48, la possibilité d'instituer, en cas de nécessité, un régime de dictature présidentielle, que nous voyons actuellement fonctionner en Allemagne. C'est aussi pourquoi, en matière de législation, on lui accorda des droits très importants.

Le président du Reich doit promulguer et publier, dans le délai d'un mois, « les lois parvenues à leur mise en état conformément à la Constitution » (*die*

(1) Il convient de mentionner ici l'influence exercée par le livre du professeur Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tubingue, 1918. L'auteur, ancien professeur de droit public à l'Université de Rostock, actuellement professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg, a fait paraître en 1924 une édition française, revue et augmentée, de cet important ouvrage. Voir : Robert Redslob, *Le régime parlementaire*, Marcel Giard, Paris, 1924.

verfassungsmässig zustande gekommenen Gesetze). prévoit l'article 70 de la Constitution de Weimar. Cependant, le chef de l'Etat a le droit de soumettre, dans le même délai d'un mois, au vote du suffrage universel, une loi adoptée par le Reichstag, dispose l'article 73, alinéa premier.

Dans cette dernière hypothèse, il s'agit évidemment d'un veto suspensif. L'entrée en vigueur du texte vote par le Reichstag est suspendue, jusqu'à ce que le peuple ait pris une résolution. L'arbitre sera, par conséquent, l'organe dont émane la puissance étatique et dont tiennent leurs pouvoirs aussi bien le président du Reich, que le Reichstag : ce sera la nation allemande.

La règle générale disposant que toutes les ordonnances prises par le chef de l'Etat doivent être contre-signées par le chancelier ou par le ministre compétent du Reich, qui en assument ainsi la responsabilité (article 50), s'applique aussi au cas où le président du Reich déciderait de procéder à une consultation populaire. Or, le chancelier et les autres ministres ne peuvent conserver leurs fonctions que si le Reichstag ne leur retire pas sa confiance (article 54). Tenant compte de cette situation, la plupart des auteurs allemands pensent que la prerogative accordée au chef de l'Etat par l'article 73, alinéa premier, ne pourra être mise en application que très rarement. C'est notamment l'opinion des professeurs Triepel (1).

(1) Triepel Heinrich, *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 502.

Walter Jellinek (1), Gmelin (2), Bredt (3), Bühler (4), Thoma (5), ainsi que celle du conseiller ministériel Kaisenberg (6), de Venator (7), de Berthold (8), de Hartwig (9), et d'un grand nombre d'autres juristes. En effet, disent-ils, un membre du gouvernement du Reich ne peut commettre un acte hostile au Reichstag, sans s'exposer à un vote de blâme qui aura pour conséquence la perte de son portefeuille ministériel. Contresigner l'ordonnance présidentielle, qui soumet au referendum une loi adoptée par le Reichstag, produira, presque toujours, une mauvaise impression sur les représentants du peuple. Car, procéder à un tel referendum signifie que le chef de l'Etat est d'une autre opinion que l'Assemblée et qu'il désapprouve complètement l'attitude prise par celle-ci. Par conséquent, si le chancelier avait la maladresse de ne pas refuser sa signature, il s'associera au blâme infligé au Reichstag. On comprendra aisément que le Reichs-

(1) Jellinek Walter, *Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin et Leipzig, 1921, p. 14.

(2) Gmelin Hans, *Referendum*, Handbuch der Politik, 3^e édition, Berlin-Leipzig, 1921, p. 75.

(3) Bredt Joh.-Victor, *Der Geist der Deutschen Reichsverfassung*, Berlin, 1924, p. 143.

(4) Bühler O., *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Leipzig et Berlin, 1929, p. 98.

(5) Thoma Richard, *Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands*, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, t. II, p. 350.

(6) Kaisenberg Georg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 4.

(7) Venator H., *Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 43, 1922, p. 58.

(8) Berthold W., *Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 77, 1922-1923, p. 69.

(9) Hartwig Werner, *Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht*, Berlin, 1930, p. 36.

tag ne maintiendra pas sa confiance à celui qui a collaboré à un acte portant atteinte au prestige de l'Assemblée. Devant une pareille éventualité, sachant que le Reichstag ne manquera pas de lui exprimer sa méfiance, s'il avait la faiblesse de céder, le chancelier préférera, sans doute, résister jusqu'au bout et se démettre, plutôt que de se soumettre. Il aura du moins la satisfaction d'abandonner ses fonctions, le front haut, la conscience tranquille et jouissant de la sympathie de la majorité parlementaire. Le conflit entre le président du Reich et le Reichstag se compliquera ainsi d'une crise ministérielle. Rencontrant des difficultés aussi grandes, le président du Reich aura certainement la prudence de renoncer à des actes qui pourraient lui causer beaucoup d'ennuis. Voilà pourquoi les auteurs cités arrivent à la conclusion que l'article 73, alinéa premier, sera très rarement mis en application.

Partant des mêmes considérations, on trouve dans quelques ouvrages des exagérations surprenantes. Hoffmann n'a pas craint d'affirmer que l'obligation imposée aux actes du président du Reich d'être countersignés plaçait le chef de l'Etat sous la tutelle du gouvernement du Reich, lequel, à son tour, dépendait du Reichstag. Empruntant une formule célèbre que Duguit avait employée en parlant du président de la République française, Hoffmann a écrit que le président du Reich n'est qu'un « simple commis du Parlement » (1). Les événements, dont il suffit de se rap-

(1) Hoffmann E.-H., *Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 7 (nouvelle série), 1924, p. 262.

peler les plus récents, ont donné à cette affirmation un démenti éclatant. Le régime des décrets-lois, les ministères présidentiels, les dissolutions successives du Reichstag, la nomination d'un commissaire du Reich en Prusse, etc., prouvent avec éloquence que la formule de Duguit ne peut s'appliquer au président du Reich.

Quant au veto suspensif accordé au chef de l'Etat par l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, Hoffmann estime qu'il ne pourrait être fait de ce droit un usage qui serait contraire à la volonté du Reichstag. Car, quel chancelier serait assez imprudent pour contresigner un acte que le Reichstag désapprouverait ? Or, si, d'accord avec l'Assemblée issue du suffrage universel, le président du Reich décidait de procéder à un referendum, Hoffmann remarque que, dans un tel cas, le veto suspensif n'appartiendrait pas, en fait, au chef de l'Etat, mais au Reichstag (1).

Enfin, M. Le Dantec considère que ce droit n'a qu'une valeur « purement théorique », du moins en « temps normal ». Et empruntant lui aussi certaines formules retentissantes, il déclare que le veto suspensif du président du Reich n'est qu'un « couteau émoussé », une arme « à la fois inutilisable et insuffisante comme les oracles de Macbeth » (2). Quelques pages auparavant, M. Le Dantec avait déjà écrit que le pré-

(1) *Ibid.*, p. 266.

(2) Le Dantec Yves, *L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les Pays allemands*, thèse, Paris, 1932, p. 83.

sident du Reich « est démunie de tout pouvoir vis-à-vis d'une loi votée par le Reichstag » (1).

Incontestablement, la nécessité d'obtenir le contre-seing ministériel gênera très souvent la liberté de décision du chef de l'Etat. Mais, à notre avis, cette obligation ne transforme point le droit de veto en un ornement vain, comme certains le prétendent.

Il est regrettable, sans doute, que la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale ait repoussé les amendements présentés par le Dr. Ablass, député démocrate, et par von Delbrück, député allemand-national, aux termes desquels l'acte du président du Reich décidant de procéder à un referendum ne devait pas être contresigné (2). Rappelons également que le projet de Constitution élaboré par l'association « *Recht und Wirtschaft* » prévoyait expressément une telle dispense pour le veto du président du Reich (celui-ci d'ailleurs n'obtenait que le droit d'exiger du Reichstag une deuxième délibération), ainsi que pour l'ordonnance dissolvant l'Assemblée issue du suffrage universel et pour celle décidant de procéder à un referendum (3). Le professeur Anschütz, le célèbre commentateur de la Constitution allemande, qui enseigne le droit public à l'Université de Heidelberg, dans une étude consacrée au projet de Cons-

(1) *Ibid.*, p. 80.

(2) *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Bericht des Verfassungsausschusses*, pp. 162, 233 et 290.

(3) Article 99. Le projet de l'association « *Recht und Wirtschaft* » n'avait admis le referendum que dans l'hypothèse d'un conflit entre les deux Assemblées et pour les révisions constitutionnelles.

titution de Hugo Preuss, publiée dans le fascicule du 1^{er} mars 1919 de la *Deutsche Juristen-Zeitung*, demandait lui aussi que les actes du chef de l'Etat relatifs à la dissolution du Reichstag et aux consultations populaires soient dispensés du contreseing ministériel (1). Si l'Assemblée Nationale n'a pas suivi ces conseils, ce fut surtout grâce à l'intervention de Hugo Preuss, qui ne voulut admettre aucune exception au principe général du contreseing obligatoire.

En fait, il y a un grand nombre d'analogies, qui n'ont pas toujours été aperçues, entre le referendum auquel procéderait le chef de l'Etat et la dissolution du Reichstag. Le décret de dissolution doit être lui aussi contresigné. Or, cette formalité n'a pas empêché le président du Reich de dissoudre le Reichstag à maintes reprises. La Constitution lui a d'ailleurs donné le moyen de briser la résistance d'un chancelier incommode. L'article 53 lui a accordé le droit non seulement de nommer, mais aussi celui de révoquer les ministres. Par conséquent, si le chancelier refusait de contresigner le décret de dissolution, le président du Reich pourrait, en restant strictement dans les limites de la Constitution, le congédier et fixer son choix sur une personne qui ne lui opposerait pas la même résistance. Ce procédé pourrait être employé aussi dans l'hypothèse d'un referendum. Supposons que craignant le mécontentement du Reichstag, le chancelier refuse de contresigner l'ordonnance présidentielle décidant de soumettre au suffrage uni-

(1) Anschütz G., *Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung*, *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1919, p. 203-204.

versel une loi récemment votée. Dans un tel cas, si le président du Reich persiste dans sa résolution et si le chancelier ne cède pas, ce dernier sera contraint d'abandonner ses fonctions. Son successeur ne fera aucune difficulté, pour contresigner l'ordonnance présidentielle. Le Reichstag pourra alors ou bien s'incliner devant le fait accompli, ou bien attendre que le referendum ait eu lieu, pour prendre une attitude à l'égard du nouveau gouvernement, en le tolérant pendant cette période qui ne saurait être très longue; ou bien, exprimer immédiatement sa méfiance, ce qui certainement entraînera sa dissolution. Le peuple aura ainsi à se prononcer et sur la loi faisant l'objet du referendum, et, à l'occasion des élections générales, sur l'attitude adoptée par le Reichstag. La suprême décision appartiendra donc au peuple allemand, conformément à l'intention des auteurs de la Constitution de Weimar.

Nous avons à dessein imaginé un semblable conflit, pour montrer que même alors, lorsque l'intransigeance du chef de l'Etat se heurte à l'intransigeance de l'Assemblée issue du suffrage universel, — ce qui évidemment ne pourrait être qu'exceptionnel, — même alors le président du Reich n'est pas démunie de tout pouvoir vis-à-vis du Reichstag. Mais l'expérience des treize dernières années nous a prouvé que le Reichstag est souvent animé d'un esprit de conciliation. Nous nous rappelons l'attitude adoptée par cette Assemblée, en 1926, lorsque le maréchal Hindenburg refusa de publier la loi modifiant le droit pénal militaire, dont il sera question dans un autre chapitre. Nous nous rappelons aussi la politique de « toléran-

ce », que de grands partis politiques pratiquèrent à l'égard du gouvernement Brüning, vis-à-vis duquel ils avaient manifesté au début une certaine hostilité. Dans les conflits mettant aux prises le président du Reich et le Reichstag, le président a l'avantage de jouir du prestige immense attaché à la fonction qu'il occupe, de pouvoir invoquer les millions de suffrages qui se sont portés sur son nom, de disposer des armes puissantes que lui fournit l'article 48, d'avoir sous ses ordres la *Reichswehr*, etc. Quant au Reichstag, son prestige est aujourd'hui bien bas et il n'a jamais été bien élevé dans l'opinion publique allemande ; en outre, il se divise en un grand nombre de groupements, qui se combattent réciproquement avec beaucoup de passion ; une nouvelle consultation électorale est parfois particulièrement redoutée, car elle pourrait signifier, pour les uns, un échec cuisant et le renforcement de l'adversaire honni ; même si les extrêmes sont toujours turbulents, les autres groupes sont généralement enclins, jusqu'à un certain degré, à la conciliation.

M. Le Dantec a contesté au chef de l'Etat le droit de faire contresigner l'ordonnance soumettant au referendum une loi votée par le Reichstag par un nouveau chancelier, appelé à cette haute fonction spécialement dans ce but (1). Il n'a invoqué à l'appui de son opinion que des considérations assez vagues, en affirmant qu'une semblable procédure transformerait le contreseing en une formalité « vaine et superflue ».

(1) Le Dantec, *op. cit.*, p. 82.

Cette sévère appréciation nous paraît manquer de fondement. Elle ne tient pas compte de l'article 53 de la Constitution de Weimar. Elle ne donne pas assez d'importance aux travaux préparatoires de la Constitution.

En effet, à la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale, à la séance du 28 mars 1919, le député démocrate Koch (Cassel) demanda que fût maintenue l'obligation du contreseing ministériel pour tous les actes du chef de l'Etat, même pour ceux relatifs à un referendum. Et Koch (Cassel) souligna que le président du Reich pourrait, au besoin, faire appel à un ministère ne jouissant pas de la confiance du Reichstag, pour obtenir de lui le contreseing nécessaire (1).

Tout aussi catégoriques sont les paroles prononcées par Hugo Preuss, à la séance de la commission constitutionnelle du 4 avril 1919. Il déclara que si le président du Reich désirait procéder à un referendum, auquel le gouvernement ne croirait pas devoir s'associer, le gouvernement devrait démissionner ; le chef de l'Etat aurait alors le droit de faire appel à un nouveau chancelier, qui, par son contreseing, assumerait la responsabilité du referendum (2).

Ainsi donc, l'opinion que nous partageons est basée et sur le texte de la Constitution, et sur les travaux préparatoires. Elle a été soutenue par plusieurs auteurs allemands, parmi lesquels le professeur Witt-

(1) *Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bericht des Verfassungsausschusses*, p. 163.

(2) *Ibid.*, p. 236.

mayer (1), Hans Schade (2) et Werner Hartwig (3). A ma connaissance, elle n'a été combattue, jusqu'à présent, que par M. Le Dantec.

Le veto suspensif accordé au président du Reich par l'article 73, alinéa premier, n'est donc pas une prérogative dénuée de toute importance pratique. En dehors de l'hypothèse que nous venons d'examiner et qui se rapporte à un conflit entre le chef de l'Etat et le Reichstag, il y a encore maints autres cas lorsque le président du Reich pourrait demander au peuple son avis sur une loi récente.

Supposons qu'une Assemblée arrivée au terme de sa législature ait adopté une loi, contre laquelle une vive opposition s'élève dans l'opinion publique. Que fera le chef de l'Etat ? Sans doute, dans son entourage les uns lui conseilleront prudemment d'attendre les élections générales, parce que celles-ci pourraient envoyer au Reichstag une majorité décidée à abroger la loi en question. Mais alors, cette loi devra être promulguée et publiée dans le délai d'un mois (article 70). Jusqu'à ce que le nouveau Reichstag se réunisse, jusqu'à ce qu'il élise son bureau, donc jusqu'à ce qu'il soit régulièrement constitué, un temps relativement long pourrait s'écouler. Jusqu'alors, la loi produirait certains effets, difficiles à effacer lors de son abroga-

(1) Wittmayer Leo, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tubingue, 1922, p. 431.

(2) Schade Hans, *Das Vetorecht in der Gesetzgebung*, Stuttgart, 1929, p. 87. Du même avis est aussi la « Ligue pour la réforme du Reich » (*Bund zur Erneuerung des Reiches*), dont l'ancien chancelier Luther a été un des chefs. V. *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929, p. 13.

(3) Hartwig W., *op. cit.*, p. 38.

tion. Enfin, aux élections générales, l'électeur se prononce en faveur d'un programme politique, mais il se prononce aussi en faveur des personnes qui se sont engagées à lutter pour ce programme ; d'ailleurs nombreux sont les électeurs votant pour un candidat qui leur inspire de la sympathie, alors qu'ils ignorent la plupart de ses idées. Dans tous les pays, l'élément personnel joue toujours un grand rôle aux élections. En outre, lors du renouvellement du Reichstag, une foule de problèmes se posent. On peut donner sa voix à la liste d'un groupement politique, quoiqu'on désapprouve quelques-unes des revendications de ce groupement, parce qu'on approuve les autres revendications, auxquelles on attache plus d'intérêt. Les inconvénients sont donc très grands. Au contraire, le referendum présente l'avantage de la simplification. L'entrée en vigueur de la loi est suspendue. On n'est plus en présence de candidats dont les promesses mensongères ou les sympathies personnelles qu'ils inspireraient pourraient fausser le scrutin (1). La nation est placée devant une question très simple, à laquelle il s'agit de répondre par oui ou par non. Se décidera-t-elle dans un sens ou dans l'autre, son verdict sera très net et ne pourra donner lieu à de vaines récriminations. Devant la chose jugée et définitivement jugée, bon gré, mal gré, il faut s'incliner.

Le veto suspensif du chef de l'Etat pourrait intervenir dans d'autres hypothèses encore, où son utilité est incontestable. En effet, le peuple allemand se

(1) Pourtant, l'attitude prise par le président du Reich exercera certainement une grande influence.

divise en une multitude de partis politiques, dont la multiplicité a été facilitée par le régime électoral en vigueur depuis la révolution. La représentation proportionnelle, poussée jusqu'à une limite qui semble excessive, a eu le mérite d'assurer une représentation fidèle de toutes les opinions ; mais, elle a eu aussi le désavantage de favoriser la création d'un grand nombre de groupements, qui réussissent à envoyer siéger au Reichstag quelques députés. Il est vrai que les dernières consultations électorales de 1932 ont marqué un recul très net des petits partis, la masse de leurs électeurs se laissant séduire par les mirages du national-socialisme. Cependant, les désillusions que le mouvement national-socialiste ne manquera pas de produire, infuseront une vie nouvelle à ces groupements et augmenteront probablement leur nombre.

Un gouvernement parlementaire, en Allemagne, ne peut donc s'appuyer que sur une coalition, aucun parti ne disposant de la majorité absolue du Reichstag. Or, une coalition parlementaire n'est possible qu'au prix de continuels marchandages, de compromis et de concessions réciproques. Il pourrait arriver, à un certain moment, qu'un des groupes de la majorité, désireux d'obtenir certaines satisfactions qu'on lui refuserait, sans se retirer de la coalition et uniquement comme moyen de pression, vote, à un scrutin important, avec l'opposition. Une loi serait ainsi adoptée ou amendée dans des circonstances spéciales, que le corps électoral pourrait désapprouver. Recourir à la dissolution du Reichstag est cependant un acte toujours grave. Et en outre, pour les raisons in-

diquées précédemment, la loi adoptée devrait quand même être promulguée et publiée dans le délai légal. Procéder à un referendum semblerait donc être la solution indiquée. Un tiers des membres du Reichstag auraient le droit, conformément à l'article 73, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, de demander que la publication de la loi soit ajournée de deux mois, pour réunir le nombre nécessaire d'inscriptions sur les listes tenues à la disposition des intéressés par les autorités communales, afin qu'une votation populaire ait lieu. Cette procédure longue et coûteuse, présentant un grand intérêt dans d'autres hypothèses, paraît trop compliquée dans le cas spécial analysé. Il serait évidemment beaucoup plus simple et plus expéditif que le président du Reich décide lui-même, en vertu de l'article 73, alinéa premier, de soumettre à un referendum la loi votée par le Reichstag dans des circonstances si curieuses. Pour quelles raisons le chancelier refuserait-il de s'associer à une telle décision ? (1)

En effet, toutes les fois que, dans le Reichstag, une loi a été adoptée par une majorité réunie grâce à un hasard, nous ne voyons pas les objections que le chancelier opposerait à la consultation populaire projetée par le chef de l'Etat. Du moment que la coalition gouvernementale se trouve elle-même divisée, l'appel au peuple ne peut être considéré comme un acte d'hostilité. Le verdict de la nation présente, au contraire, un grand intérêt, car il fera cesser les agita-

(1) Nawiaszky Hans, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, Munich et Leipzig, 1920, p. 80.

tions entreprises autour de la loi votée et il exprimera, en même temps, la manière dont les masses populaires apprécient l'activité déployée par leurs élus. Il est donc probable que les membres du Reichstag approuveront l'acte du président du Reich, afin de connaître l'opinion de leurs électeurs.

En dehors de tout conflit avec le Reichstag, le chef de l'Etat pourrait également demander l'avis du peuple, à l'égard des lois introduisant des réformes importantes et qui n'ont été adoptées par l'Assemblée qu'à une faible majorité (1). Seule une votation populaire conférerait à de telles lois l'autorité qui leur est indispensable.

D'ailleurs n'oublions pas que le Reichstag pourrait désirer, en certaines occasions, qu'une loi adoptée par lui soit soumise à un referendum. En effet, il suffit de supposer que le Reichstag voudrait dégager sa responsabilité, en laissant au peuple le soin de prendre directement la décision suprême. Au moment où nous écrivons ces lignes, s'il fallait croire des informations de presse (2), une puissante association d'anciens combattants allemands demanderait le rétablissement du service militaire obligatoire. Si le Reichstag satisfaisait cette demande, il serait très habile de sa part de faire ratifier, par le suffrage universel, la loi rétablissant le service militaire obligatoire. La nation tout entière serait ainsi associée à un acte, dont les conséquences, nous n'en doutons pas, seraient consi-

(1) Poetzsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11 August 1919*, 3^e édition, 1928, p. 318.

(2) *Le Temps*, 2 décembre 1932.

dérables. Le veto suspensif du chef de l'Etat, dans une semblable hypothèse, au lieu de conduire à un conflit avec le Reichstag, réaliserait au contraire les desseins secrets ou avoués de l'Assemblée (1).

Enfin, nous mentionnerons un cas spécial, dans lequel le veto présidentiel pourrait également intervenir pour défendre le point de vue adopté par le Reichstag. Si le Reichsrat fait usage, dans le délai légal, de son droit d'opposition contre un projet de loi voté par le Reichstag et si cette opposition se produit peu de temps avant ou après que le Reichstag a cessé d'exister, soit à cause de sa dissolution, soit à cause de l'arrivée du terme final de sa législature, si bien qu'il n'est plus en mesure de prendre une décision à l'égard de l'opposition du Reichsrat, dans une telle hypothèse, les auteurs allemands déclarent que le texte adopté par le Reichstag devient caduc (2). Seul le chef de l'Etat a la possibilité d'empêcher cette caducité en soumettant à un referendum le texte en question, conformément à l'article 73, alinéa premier, de la Constitution. Nul doute que le chancelier ne refusera pas de contresigner une pareille ordonnance, destinée à protéger l'Assemblée issue du suffrage universel contre des événements qu'elle n'avait pas prévus.

De semblables cas ne sont d'ailleurs nullement hypothétiques. Ils seront longuement examinés dans le chapitre suivant. Mais nous citerons aussitôt un exem-

(1) Nawiasky H., *op. cit.*, p. 80 ; Bredt, *op. cit.*, p. 143.

(2) Schade Hans, *Das Vetorecht in der Gesetzgebung*, Stuttgart, 1929, p. 68 ; Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 329 ; Triepel, *op. cit.*, p. 515-516.

ple, pour prouver que l'opinion à laquelle nous nous rallions est pleinement fondée. Le 18 juin 1923, le Reichstag vota un projet de loi relatif à la lutte contre les maladies vénériennes. Le 2 juillet 1923, le Reichsrat faisait opposition contre ce projet, en demandant que le Reich participe lui aussi aux dépenses qui devaient en résulter. Le Reichstag ayant été dissous le 13 avril 1924 sans avoir pris de résolution à l'égard de cette opposition des représentants des Pays, le texte qu'il avait voté devint caduc (1). Le chef de l'Etat, à cette occasion, ne put cependant faire usage de son droit de veto, parce qu'au moment de la dissolution du Reichstag le délai d'un mois, au cours duquel il aurait eu la faculté d'agir, était depuis longtemps expiré.

En dehors des hypothèses que nous venons d'indiquer, le droit du président du Reich de procéder à un referendum présente une certaine importance aussi à un autre point de vue. Le Reichstag est obligé, dans ses délibérations, de tenir compte de ce droit. Il devra, par conséquent, avoir constamment la préoccupation de ne pas voter une loi désapprouvée par l'opinion publique (2). Car, autrement, il s'exposerait à voir cette loi repoussée par une votation populaire. De même que le droit de dissolution, le veto présidentiel constitue un obstacle à l'absolutisme parlementaire. Cependant, il ne faudrait pas croire que le droit de dissolution accordé au chef de l'Etat rend inutile le droit du président du Reich de procéder à

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 68, note 165.

(2) Schade H., *op. cit.*, p. 134.

un referendum, comme cela a été prétendu (1). Nous sommes au contraire convaincus que ces deux droits ont un objet différent et que parfois ils pourraient se compléter mutuellement. Sans revenir sur les arguments déjà invoqués précédemment (2), bornons-nous à remarquer qu'en effet, à l'occasion d'une loi adoptée par le Reichstag, un conflit tellement grave pourrait surgir, que la dissolution de l'Assemblée serait nécessaire. Mais alors le président du Reich ne serait dispensé de remplir l'obligation que lui impose l'article 70 de la Constitution de Weimar, c'est-à-dire de publier, dans le délai d'un mois, la loi adoptée par le Reichstag, qu'en soumettant cette loi à une votation populaire. On aperçoit aisément, dans un pareil cas, l'utilité du referendum par rapport à la dissolution.

Pour les raisons indiquées, nous croyons que la formalité du contreseing n'est pas un obstacle insurmontable à la mise en application du veto présidentiel. Cependant, la position du chef de l'Etat a été rendue assez délicate par l'article 75 de la Constitution qui, à notre avis, constitue la principale difficulté de toute votation populaire.

Cet article, adopté par l'Assemblée Nationale le 31 juillet 1919 (3), donc dans la dernière séance consacrée au débat constitutionnel, dispose qu'une « résolution » prise par le Reichstag ne pourra être in-

(1) Ce fut notamment l'opinion exprimée par le député populiste Heinze, à la séance du 7 juillet 1919 de l'Assemblée Nationale ; Heilfron, *op. cit.*, t. 5, p. 3299. C'est aussi l'opinion de M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 84.

(2) Voir page 174.

(3) Heilfron, *op. cit.*, t. 7, p. 422.

firmée par voie de referendum que si la majorité du nombre total des électeurs participera au scrutin. Or, la tactique adoptée, en 1926 et en 1929, à l'occasion du premier et du deuxième referendum, par les adversaires du projet de loi faisant l'objet de la votation, fut celle de l'abstention. Au lieu de se présenter aux urnes, pour remettre un vote négatif, la plupart des adversaires du projet de loi — car il y eut aussi des exceptions — trouvèrent plus commode de ne pas exprimer leur suffrage. En effet, certains partis politiques engagèrent leurs adhérents à ne pas participer au scrutin, afin que la condition exigée par l'article 75 ne fut pas réalisée. Leur raisonnement était très simple : si vingt-six pour cent du nombre total des citoyens allemands jouissant des droits électoraux votaient pour le projet de loi (qui avait été repoussé par le Reichstag) et si vingt-cinq pour cent de ce même nombre votaient contre, le projet de loi serait adopté, en supposant bien entendu qu'il ne s'agisse pas d'un projet d'initiative populaire impliquant la révision de la Constitution. Si, au contraire, quarante-neuf pour cent du nombre total des électeurs votaient pour et personne ne votait contre, le même projet de loi serait considéré rejeté, parce que la majorité des électeurs n'aurait pas participé au scrutin. Avec une telle méthode, en supposant qu'elle soit rigoureusement observée par tous les adversaires du projet de loi, pour aboutir à un résultat positif, il faudrait que la majorité du nombre total des électeurs allemands votent pour. C'est évidemment une condition extrêmement lourde à remplir.

Si le président du Reich soumettait au referendum

une loi adoptée par le Reichstag, pour infirmer cette loi, il serait indispensable que la majorité du nombre total des électeurs allemands participe au scrutin. Or, de la part de ceux qui n'approuveraient pas la résolution du chef de l'Etat, il faut s'attendre à la tactique déjà expérimentée en 1926 et en 1929, c'est-à-dire à leur abstention. Par conséquent, il serait nécessaire que la majorité du nombre total des électeurs allemands vote contre la loi adoptée par le Reichstag, ce qui représenterait aujourd'hui plus de 22 millions de voix (1). Atteindre un chiffre tellement considérable nous semble particulièrement difficile. Il est possible que le président du Reich, en réfléchissant à cette difficulté, préfère parfois renoncer à une expérience, qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses.

Il va de soi d'ailleurs qu'uniquement en cas de conflit entre le président du Reich et le Reichstag, l'article 75 de la Constitution devra être pris en considération. Dans les autres cas, lorsque, par exemple, le veto présidentiel n'est intervenu que pour attribuer au peuple tout entier la responsabilité d'une réforme votée par le Reichstag ou pour empêcher qu'une loi adoptée par cette Assemblée ne devienne caduque, à la suite de l'opposition du Reichsrat, contre laquelle le Reichstag n'a plus été en mesure de prendre une attitude, dans de pareilles hypothèses l'article 75 constituerait au contraire un auxiliaire précieux. En effet, il assurerait le maintien de la loi adoptée par le Reichstag, les

(1) Le nombre total des électeurs allemands, lors des élections générales pour le Reichstag du 31 juillet 1932, était de 44.221.267. Aux élections du 6 novembre 1932, ce nombre était de 44.420.000. *Berliner Tageblatt*, n° 511, du 20 novembre 1932.

conditions qu'il exige pour infirmer, par voie de referendum, une loi votée par cette Assemblée étant, dans de pareilles circonstances, tellement difficiles, que leur réalisation semblerait improbable. Cela d'autant plus, que le chef de l'Etat, par son attitude, manifesterait indubitablement son désir de voir la loi maintenue par le suffrage universel.

Donc, à notre avis, l'obstacle essentiel pour l'application du veto présidentiel n'est pas la formalité du contreseing, comme certains le prétendent, mais l'article 75 de la Constitution de Weimar et l'usage qui en a été fait. Si cet article n'avait pas existé, nous croyons que le président du Reich aurait procédé à un referendum tout aussi fréquemment qu'il a procédé jusqu'à présent à la dissolution du Reichstag. Le contreseing obligatoire l'aurait importuné tout autant dans un cas, comme dans l'autre.

Après avoir examiné les hypothèses dans lesquelles le veto présidentiel pourrait intervenir, il nous reste à exposer les conditions de fond et de forme auxquelles ce droit est subordonné.

En ce qui concerne les conditions de fond, le veto du président du Reich ne peut avoir pour objet qu'une loi adoptée par le Reichstag. Par conséquent, le chef de l'Etat n'a pas le droit de demander l'avis du peuple sur un projet de loi élaboré par le gouvernement ou par le Reichsrat et que le Reichstag aurait repoussé (1).

(1) Poetzsch-Heffter Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11 August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 317. Au contraire,

Ce n'est que la loi tout entière, telle que le Reichstag l'aura votée, qui sera soumise à la consultation populaire. Donc, le président du Reich ne pourra pas procéder à un referendum sur une partie seulement d'une loi adoptée par l'Assemblée issue du suffrage universel (1). De même, le peuple n'a pas le droit de modifier le texte voté par le Reichstag, par exemple en l'amendant conformément aux modifications proposées par le chef de l'Etat (2). Seule la loi définitivement adoptée par le Reichstag fera l'objet du referendum. Le suffrage universel ne peut que ratifier ou rejeter ce texte.

Le veto présidentiel ne connaît pas d'exceptions en faveur de certaines matières. Il pourra s'appliquer aussi bien aux lois ordinaires, qu'aux lois impliquant la révision de la Constitution, aussi bien aux lois formelles, qu'aux lois matérielles. Une loi du Reich autorisant, conformément à l'article 18 de la Constitution, la modification du territoire d'un Pays ou la création d'un Pays nouveau, ainsi qu'une loi du Reich accordant, conformément à l'article 49 de la Constitution, une amnistie pourront être soumises par le chef de l'Etat au vote du peuple (3). Il en est de même du budget, des lois d'impôts et de traitements, que

les projets de lois d'initiative populaire repoussés par le Reichstag doivent obligatoirement être soumis au referendum (article 73, alinéa 3, la Constitution de Weimar).

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 502 ; Fetzner Max, *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart, 1923, p. 47 ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 14 ; Schade H., *op. cit.*, p. 40. Il en est autrement lorsqu'il s'agit du veto du Reichsrat.

(2) Meissner Otto, *Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder*, 2^e édition, Berlin, 1923, p. 139.

(3) Triepel H., *op. cit.*, p. 471.

l'Assemblée Nationale a rangés dans une catégorie spéciale, mais à l'égard desquels elle a expressément prévu que le président du Reich aurait le droit de procéder à un referendum (article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar). Alors qu'elle a craint que l'initiative populaire ne s'exerçât, au sujet de ces lois, dans un sens préjudiciable à la collectivité, en favorisant la lutte des classes ou en exprimant un souci exagéré d'économie, elle n'a pas cru nécessaire de soumettre à une restriction analogue les prérogatives du chef de l'Etat, considérant celui-ci comme le représentant de l'intérêt général, dont ses fonctions l'obligent constamment à s'inspirer (1). Ce raisonnement est très juste dans la majorité des cas. On pourrait cependant envisager l'hypothèse d'un président du Reich qui, même après son élection, se souviendrait avoir été auparavant le membre d'un parti politique et qui suivrait avec docilité les conseils de quelques-uns de ses anciens amis. On pourrait alors assister à un referendum sur le budget ou sur des lois d'impôts, qui donnerait précisément libre cours aux passions et aux agitations démagogiques que les auteurs de la Constitution ont voulu entraver. Cette hypothèse, quoique très rare, n'est pourtant point complètement exclue.

Lorsque le président du Reich est empêché d'exercer ses fonctions, soit pour cause de maladie, soit pour divers autres motifs, notamment à la suite de la résolution votée par le Reichstag, en vertu de l'article 43, alinéa 2, de la Constitution, demandant au peuple de prononcer sa destitution, ainsi que dans le cas où le

(1) Fetzner M., *op. cit.*, p. 47.

président du Reich est décédé et jusqu'aux nouvelles élections, il est remplacé par le président du Tribunal du Reich (*Reichsgericht*) siégeant à Leipzig (1). Celui-ci aura le droit d'user du veto présidentiel, dans les mêmes conditions que le président du Reich (2).

Quant au délai, au cours duquel le veto pourrait être exercé, il est fixé à un mois, par l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar. Ce délai commence à courir à partir du jour où la loi a été adoptée en troisième lecture par le Reichstag (3).

Si dans le délai légal, le président du Reich a décidé de procéder à un referendum, cette résolution n'est pas irrévocable. En effet, le chef de l'Etat pourrait valablement revenir sur sa décision, avant que la votation populaire ait eu lieu et publier la loi en question (4).

En ce qui concerne les conditions de forme, nous avons déjà parlé de l'obligation du contreseing. L'ordonnance présidentielle disposant qu'une loi adoptée par le Reichstag soit soumise au referendum doit être contresignée. La question se pose de savoir quel est le ministre compétent pour apposer sa signature sur une telle ordonnance, à la suite de celle

(1) La Constitution de Weimar disposait, dans son article 51, que le chef de l'Etat serait remplacé d'abord par le chancelier et que si l'empêchement devait se prolonger, une loi spéciale désignerait la personne chargée de le représenter. Une loi récente du 17 décembre 1932 a modifié cet article, en confiant cette mission au président du *Reichsgericht* (*Reichsgesetzblatt*, 1932, I, p. 547).

(2) Triepel H., *op. cit.*, p. 503.

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 15 ; Giese Friedrich, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 183.

(4) Giese F., *op. cit.*, p. 183 ; Schade H., *op. cit.*, p. 62 ; Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 338.

du chef de l'Etat. La réponse nous est donnée par les articles 50 et 56 de la Constitution de Weimar. L'article 50 prévoit que les ordonnances du président du Reich « ne sont valables que si elles sont contresignées par le chancelier ou par le ministre du Reich compétent ». Quant à l'article 56, il dispose que le chancelier a seul compétence pour fixer les lignes générales de la politique du Reich et qu'il en assume la responsabilité vis-à-vis du Reichstag. Or, procéder à une consultation populaire relativement à une loi récente est un acte pouvant avoir d'importantes répercussions et intéressant au plus haut point la politique générale du gouvernement. Par conséquent, l'ordonnance présidentielle ayant un semblable objet ne peut et ne doit être contresignée que par le chancelier (1).

Telle est la réglementation du veto accordé au

(1) Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 318 est du même avis. A une conclusion analogue arrive aussi Werner Hartwig, *op. cit.*, p. 37, pour des motifs différents, tirés surtout des délibérations de la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale. Voir aussi Anschütz, *op. cit.*, p. 266 ; Kaisenberg, *op. cit.*, p. 14. Au contraire, l'opinion de M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 82, nous semble complètement erronée. M. Le Dantec écrit : « La Constitution ne dit « pas par qui doit être contresigné le décret du président du Reich « ordonnant un referendum et les auteurs sont d'accord pour estimer que la signature du chancelier et du ministre le plus directement intéressé par la loi en question sont nécessaires ».

A l'appui de ses affirmations, l'auteur renvoie à Triepel, *Archiv des öffentlichen Rechts*, tome 39, p. 502, et à Hartwig, p. 37. Nous avons relu attentivement les pages citées des ouvrages de Triepel et de Hartwig et nous n'avons rien trouvé qui puisse justifier les conclusions de M. Le Dantec. La Constitution de Weimar n'indique pas spécialement quel sera le ministre qui aura à contresigner l'ordonnance présidentielle relative à une votation populaire, parce qu'une telle précision était inutile. Les articles 50 et 56 sont très clairs. Ils ne peuvent avoir qu'un sens : celui que nous leur avons donné. Quant à l'affirmation que deux ministres doivent contresigner l'ordonnance présidentielle, à savoir le chancelier et « le

chef de l'Etat par la Constitution de Weimar. Elle a, sans doute, par de multiples exigences, affaibli ce droit, qui aurait pu conférer au président du Reich une position très forte. Quelques petites réformes, notamment la modification de l'article 75, corrigeraient utilement les défauts d'une excessive sévérité, dont on n'a pas prévu toutes les répercussions en 1919 et dont la conséquence a été que durant les treize années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar, ni le président Ebert, ni le maréchal Hindenburg n'ont fait usage de leur veto suspensif.

ministre le plus directement intéressé par la loi en question », elle est contredite par l'article 50 de la Constitution, qui ne parle que d'une seule contresignature obligatoire. Elle est contredite aussi par la jurisprudence du *Reichsgericht*, qui a jugé que si une loi rentre dans la compétence de plusieurs ministres, la contresignature d'un seul ministre suffit (Anschütz, *op. cit.*, p. 266).

CHAPITRE II

LE VETO DU REICHSRAT

Alors que le Reichstag est composé des représentants du peuple allemand élus au suffrage universel, le Reichsrat est composé des représentants des Pays. Il est donc le successeur du Bundesrat de l'ancien régime, mais il possède des prérogatives moins importantes que son prédécesseur. Ses membres sont désignés par les gouvernements des Pays. Chaque gouvernement envoie siéger au Reichsrat un nombre de délégués proportionnel à la population du Pays, 700.000 habitants ayant droit à un représentant (1). Les petits Pays, dont la population est inférieure à 700.000 habitants, c'est-à-dire : Mecklembourg-Schwerin, Oldenbourg, Brunswick, Anhalt, Brême, Lippe, Lübeck, Mecklembourg - Strelitz et Schaumbourg-Lippe, possèdent chacun une voix (2). Pour briser l'hégémonie prussienne, deux exceptions ont été

(1) Chaque Pays ayant un excédent de population d'au moins 350.000 habitants a droit à un représentant en plus (article 61 de la Constitution de Weimar).

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 294.

établies en son désavantage. L'article 61, alinéa premier, dispose qu'aucun Pays, indifféremment du chiffre de sa population, ne pourra avoir plus des deux cinquièmes du nombre total des voix du Reichsrat. L'article 63, alinéa premier, ajoute, en outre, que la moitié des représentants de la Prusse sera désignée par les administrations provinciales et que seulement l'autre moitié sera nommée par le gouvernement prussien. Le nombre total des membres du Reichsrat est actuellement de 66 (1).

Rappelons que cette Assemblée est présidée par un membre du gouvernement du Reich, qui cependant ne vote pas (2).

En matière de législation, la Constitution de Weimar n'a accordé au Reichsrat qu'un rôle de second plan. C'est le Reichstag qui occupe le premier rang. Son importance résulte évidemment du fait qu'il tient son mandat directement du suffrage universel. Ses résolutions législatives, par rapport à celles du Reichsrat, sont toujours prépondérantes. Si une proposition de loi, dont le Reichsrat a pris l'initiative, est soumise par l'entremise du gouvernement du Reich, au Reichstag, qui la rejette, cette proposition subit un échec définitif. Si cependant le Reichsrat s'oppose à un projet ou à une proposition de loi adoptés par le Reichstag, c'est le Reichstag qui aura le dernier mot, et, s'il maintient son point de vue, à la majorité des deux tiers, la résistance du Reichs-

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 294.

(2) Article 65. Voir aussi Daresté, *Les Constitutions modernes*, 4^e édition, t. I, p. 73, note 2.

rat pourra être aisément brisée, ainsi que nous allons l'exposer. N'oublions pas, non plus, la protection spéciale dont jouissent, en cas de referendum, les résolutions du Reichstag, conformément à l'article 75 de la Constitution de 1919.

Les attributions législatives du Reichsrat ne sont point cependant insignifiantes. Même placée au second rang, cette Assemblée a la possibilité, par son opposition, de faire valoir certaines prétentions dont il sera parfois malaisé de ne pas tenir compte. C'est ainsi que les projets de lois du gouvernement du Reich doivent être présentés d'abord au Reichsrat. Si le Reichsrat refuse de donner son assentiment à un tel projet de loi, si le gouvernement refuse lui aussi de modifier son projet conformément aux exigences formulées par les représentants des Pays, le gouvernement possède quand même le droit de transmettre au Reichstag ce projet, mais il doit lui soumettre aussi l'opinion divergente exprimée par le Reichsrat (article 69). Les Pays peuvent d'ailleurs se faire représenter aux délibérations du Reichstag, leurs délégués ayant le droit de prendre la parole pour expliquer les motifs de leur attitude (article 33, alinéa 2). En outre, le Reichsrat peut élaborer une proposition de loi qui doit être présentée au Reichstag par le gouvernement, même s'il la désapprouve, celui-ci ayant toutefois le droit, dans ce dernier cas, de faire connaître son point de vue (article 69, alinéa 2). Enfin, contre toute loi adoptée par le Reichstag, le Reichsrat peut faire opposition. La loi en question est alors renvoyée au Reichstag où elle fera l'objet de nouvelles délibérations. Si l'Assemblée issue du

suffrage universel refuse, à la majorité simple, de tenir compte des observations du Reichsrat, le texte voté par le Reichstag est considéré caduc, à moins que le chef de l'Etat ne soumette à un referendum le conflit entre les deux Assemblées. Si la majorité à laquelle le Reichstag a maintenu son point de vue a été des deux tiers, alors le président du Reich doit ou bien publier la loi telle que le Reichstag l'a adoptée, ou bien demander l'avis du peuple sur le conflit entre les deux Assemblées (article 74).

En ce qui concerne le budget, si l'on ne considérait que les termes employés par la Constitution de Weimar, il semblerait que le Reichsrat possède des droits plus étendus qu'à l'égard des autres lois. En fait, la différence n'est pas bien grande, ainsi que nous aurons l'occasion de le montrer, en commentant l'article 85, alinéas 4 et 5, de la Constitution.

Au contraire, quant aux révisions constitutionnelles, la position du Reichsrat a été sensiblement renforcée. En effet, les révisions de la Constitution votées par le Reichstag et maintenues par lui malgré l'opposition du Reichsrat, si cette dernière Assemblée l'exige, doivent faire l'objet d'une votation populaire (article 76, alinéa 2).

Le présent chapitre est spécialement consacré, ainsi que son titre l'indique, aux conflits entre le Reichstag et le Reichsrat, en tant que de tels conflits aboutissent à des votations populaires. Il est divisé en trois paragraphes, traitant respectivement : 1) du conflit législatif ; 2) du conflit budgétaire ; 3) du conflit constitutionnel.

§ 1. — *Le conflit législatif*

Les projets ou les propositions de lois, après avoir été adoptés par le Reichstag, sont présentés au Reichsrat qui décide s'il y a lieu de leur opposer son veto.

Les prérogatives du Reichsrat, en matière de législation, sont très différentes de celles de l'Assemblée issue du suffrage universel. En effet, alors que celle-ci possède des droits analogues à ceux de la Chambre des députés française, le Reichsrat ne peut être assimilé au Sénat, car la Constitution de Weimar ne lui a accordé qu'un simple droit d'opposition. Saisi du texte voté par le Reichstag, le Reichsrat ne peut le modifier. Il ne peut que l'approuver en entier, en déclarant ne pas faire usage de son droit d'opposition, ou, au contraire, le repousser, en faisant opposition. Sa décision doit être prise dans un délai très court, fixé, par l'article 74, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, à deux semaines, et qui commence à courir à partir du vote final du projet de loi par le Reichstag. Si ce délai s'est écoulé sans que le Reichsrat ait pris une résolution, son silence est considéré comme un acquiescement (1). Si, durant ce délai, le Reichsrat déclare s'opposer au texte adopté par le Reichstag, il faut, au plus tard, dans les deux semaines qui suivent l'expiration du premier délai (par conséquent dans les troisième et quatrième semaines depuis le vote final du Reichstag), qu'il communique au gouvernement du Reich les motifs de

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 512.

son opposition (1). Une opposition non motivée ou motivée trop tard est sans valeur. Elle ne sera pas prise en considération (2).

Les détails de cette procédure ont été établis par le règlement du Reichsrat qui prévoit qu'après le vote final du Reichstag le projet de loi sera inscrit, dans le délai d'une semaine, à l'ordre du jour d'une séance du Reichsrat (3). A la majorité simple des votants, l'Assemblée décidera si elle usera ou non de son veto (4). Elle n'est pas obligée de communiquer au gouvernement du Reich, d'une manière spéciale, son opposition. Ses débats étant présidés par un membre du gouvernement du Reich, celui-ci prendra connaissance de la décision du Reichsrat et en informera ses collègues (5).

Le Reichsrat se prononcera également, dans une de ses séances plénières, sur les motifs de son veto, mais il pourra confier leur rédaction à une commission ou à un de ses membres (6). Dans l'exposé des motifs, devront être précisées les raisons pour lesquelles l'Assemblée a estimé indispensable de s'opposer au texte adopté par le Reichstag. Il faudra notamment indiquer si le Reichsrat désapprouve le projet de loi tout

(1) Article 74, alinéa 2, de la Constitution de Weimar ; § 28 du règlement du Reichsrat, Triepel H., *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, Tubingue, 1931, p. 81.

(2) Triepel H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 513 ; Giese Friedrich, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 187.

(3) § 28 du règlement du 20 novembre 1919.

(4) Article 66, alinéa 4, de la Constitution de Weimar ; § 20, alinéa premier, du règlement du Reichsrat.

(5) § 28, alinéa 2, du règlement du Reichsrat.

(6) Ibid., § 28, alinéa 3.

entier, ou bien si, tout en approuvant certaines de ses dispositions, il considère inadmissibles les autres prescriptions. Ensuite, seront énumérés les arguments invoqués par le Reichsrat en faveur de son opinion, ainsi que les solutions proposées. Par conséquent, un nouveau texte pourra être élaboré par cette Assemblée, si elle le juge nécessaire (1). Ce texte, ainsi que le projet de loi repoussé par le Reichsrat, accompagné de l'exposé des motifs sur lesquels le veto est fondé, seront présentés au Reichstag, par l'entremise du gouvernement.

Le Reichsrat peut faire usage de son droit d'opposition contre tous les projets ou les propositions de lois votés par le Reichstag, sans aucune exception. C'est ainsi que ce veto pourrait être opposé au projet de budget adopté par l'Assemblée issue du suffrage universel, de même qu'à des projets de lois relatifs aux impôts et aux traitements des fonctionnaires. L'opinion contraire a été parfois soutenue. Elle invoque l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, qui dispose que le président du Reich est seul compétent pour soumettre à un referendum le budget, les lois d'impôts et de traitements. Mais, ainsi que le professeur Triepel l'a mis en évidence, cette opinion repose sur une profonde erreur (2). En effet, si le veto du Reichsrat peut conduire à un referendum, c'est le président du Reich qui décidera si le conflit entre le

(1) Dans ce dernier cas, il ne s'agit que d'une faculté et non d'une obligation. En effet, le Reichsrat peut considérer que le projet de loi adopté par le Reichstag est inutile. Rédiger des contre-propositions n'aurait alors aucun sens.

(2) Triepel H., *op. cit.*, p. 513-514.

Reichstag et le Reichsrat fera l'objet d'une votation populaire, ou s'il devra être solutionné d'une autre manière. L'article 73, alinéa 4, ne limite donc nullement le droit d'opposition du Reichsrat.

Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, la guerre ne peut être déclarée qu'en vertu d'une loi du Reich. De même, la ratification d'un traité de paix doit être autorisée par une loi du Reich. Contre de telles lois, le Reichsrat pourrait également faire usage de son veto, du moins théoriquement. Car nous ne croyons pas que, dans l'hypothèse d'un conflit armé, lorsque l'effort de toute la nation doit se concentrer dans la lutte contre l'ennemi commun, il se trouvera un seul gouvernement de Pays, manquant à ce point de patriotisme, pour s'opposer à la décision prise par l'Assemblée élue au suffrage universel. Cette hypothèse paraît complètement improbable à tous ceux qui savent combien puissant est le sentiment patriotique dans toutes les classes de la nation allemande.

Si le Reichstag a adopté, sans modification, un projet de loi d'initiative populaire, même dans ce cas le Reichsrat pourra faire usage de son veto. Cette opinion est presque unanimement admise par les auteurs allemands, car l'article 74 de la Constitution de Weimar accorde au Reichsrat un droit général d'opposition contre tous les projets de loi votés par le Reichstag, sans aucune exception. Tel est notamment l'avis des professeurs Triepel (1), Poetzsch-Heffter (2),

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 514.

(2) Poetzsch-Heffter Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11 August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 326.

Giese (1), Anschütz (2), Stier-Somlo (3), Bredt (4), Nawiasky (5) et Walter Jellinek (6), ainsi que celui du conseiller ministériel Kaisenberg (7), de Hans Schade (8), de Max Fetzer (9), etc. Remarquons d'ailleurs, avec le professeur de la Faculté de Droit de l'Université de Munich, Hans Nawiasky, que cette solution résulte non seulement de l'interprétation du texte de la Constitution de Weimar, mais qu'elle est aussi dictée par la logique. Un projet de loi d'initiative populaire exprime la volonté d'un nombre sans doute considérable de citoyens, mais il n'est l'œuvre que d'une minorité du peuple allemand. Le veto du Reichsrat serait donc très utile dans une telle hypothèse, puisqu'il pourrait avoir pour conséquence un referendum, qui exprimerait la volonté de la nation tout entière. En outre, avec la solution contraire, on aboutirait à un résultat absurde. Si le Reichsrat ne pouvait s'opposer aux projets de lois d'initiative populaire adoptés par le Reichstag sans modification, la majorité de cette Assemblée issue du suffrage univer-

(1) Giese Friedrich, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 187.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 342.

(3) Stier-Somlo Fritz, *Reichs und Landesstaatsrecht*, I, Berlin-Leipzig, 1924, p. 661.

(4) Brëdt J.-V., *Der Geist der Deutschen Reichsverfassung*, Berlin, 1924, p. 257.

(5) Nawiasky Hans, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, Munich et Leipzig, 1920, p. 101.

(6) Jellinek Walter, *Das einfache Reichsgesetz*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 173-174.

(7) Kaisenberg Georg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 17.

(8) Schade Hans, *op. cit.*, p. 11.

(9) Fetzer Max, *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart, 1923, p. 49.

sel aurait la possibilité d'organiser des initiatives populaires, dans le but d'empêcher le Reichsrat de faire usage de son veto (1). Le Reichsrat serait réduit, dans ces conditions, au rôle d'un simple bureau d'enregistrement, ce qui évidemment n'a pas été l'intention des auteurs de la Constitution.

Rappelons aussi le fait suivant, relaté par le conseiller ministériel Kaisenberg dans son excellent commentaire de la loi sur le referendum (2). En 1921, la *Frankfurter Zeitung*, le célèbre journal démocrate, publia un article dans lequel on contestait au Reichsrat le droit d'opposer son veto aux projets de lois d'initiative populaire adoptés sans modification par le Reichstag (3). La question produisit une certaine émotion. Elle fut alors examinée par une commission du Reichstag, qui arriva à la conclusion que cette opinion n'est pas fondée, aucun texte de la Constitution n'interdisant au Reichsrat, dans une telle hypothèse, de faire usage de son droit d'opposition.

Il est assez curieux de constater que M. Le Dantec, malgré l'abondante documentation ayant servi de base à son travail, ignore complètement l'opinion presque unanime de la doctrine allemande et affirme, sans hésitation, que « le Reichsrat ne peut pas davantage élever son veto contre une loi votée par le Reichstag sur initiative populaire » (4). Aucun argument n'est

(1) Nawiasky H., *op. cit.*, p. 101.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 17.

(3) L'article est intitulé : *Lebende Demokratie*, *Frankfurter Zeitung*, n° 381 du 26 mai 1921.

(4) Le Dantec, *op. cit.*, p. 86. En note, M. Le Dantec renvoie à Poetzsch-Heffter, *Handkommentar*, p. 326. Or, à la page citée, le professeur Poetzsch-Heffter soutient précisément le contraire,

d'ailleurs invoqué par M. Le Dantec en faveur de cette affirmation, qui, nous croyons l'avoir suffisamment démontré, constitue une complète erreur.

Le Reichsrat possède également le droit de s'opposer aux projets de lois qu'il a pourtant approuvés lorsque le gouvernement du Reich les lui a soumis, avant de les présenter au Reichstag, en vertu de l'article 69 de la Constitution de Weimar, et que le Reichstag a adoptés sans aucune modification (1). C'est d'ailleurs ce que prévoit, avec toute la précision nécessaire, le paragraphe 53, alinéa premier, du règlement du 1^{er} mai 1924, dans sa partie spéciale relative aux relations du gouvernement du Reich avec le Reichstag et le Reichsrat (2).

Le Reichsrat pourrait, pour des considérations analogues, opposer son veto aux propositions de lois dont lui-même a pris l'initiative et qui, ayant été soumises au Reichstag par l'entremise du gouvernement du Reich, ont été adoptées sans modification par cette Assemblée. En effet, on pourrait supposer, dans un cas comme dans l'autre, que des changements importants seraient intervenus dans la composition du Reichsrat, dans l'intervalle écoulé entre l'assentiment donné soit au projet de loi du gouvernement, soit à la proposition de loi dont les représentants des Pays avaient pris l'initiative, et jusqu'au moment où, après le vote du Reichstag, ce projet ou cette proposition reviendraient devant le Reichsrat. Si, par exemple,

(1) Giese F., *op. cit.*, p. 187 ; Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 327 ; Schade H., *op. cit.*, p. 11.

(2) Triepel H., *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5^e édition, Tubingue, 1931, p. 263.

dans cet intervalle, un cabinet prussien de gauche avait remplacé un ministère de droite, ce cabinet ne manquerait pas de nommer au Reichsrat des délégués nouveaux. Or, ces 13 nouveaux membres pourraient déplacer la majorité de cette Assemblée, si bien qu'il ne serait nullement surprenant de voir le Reichsrat repousser ce que lui-même avait approuvé quelques mois auparavant (1). En outre, on pourrait aussi imaginer que des événements imprévus seraient survenus, qui obligeraient le Reichsrat à modifier son attitude.

Cette dernière hypothèse s'est déjà présentée en pratique. Le 2 juillet 1923, le Reichsrat opposait son veto au projet de loi relatif à la lutte contre les maladies vénériennes, voté le 18 juin 1923 par le Reichstag. Dans les motifs de son opposition, le Reichsrat reconnaissait que sa résistance était surtout dirigée contre le paragraphe 15 du projet, qui pourtant avait été adopté par le Reichstag dans la forme même approuvée précédemment par les représentants des Pays. Mais, entre temps, la situation avait profondément changé. La débâcle financière s'était considérablement aggravée. C'est pourquoi le Reichsrat se voyait contraint de demander la modification de ce paragraphe (2).

Le veto du Reichsrat est, par conséquent, un droit très étendu, qui s'applique à tous les projets ou propositions de lois votés par le Reichstag, sans exception. Mais, ce droit ne s'applique qu'aux textes législatifs, et non aux autres résolutions prises par l'As-

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 11.

(2) Schade Hans, *op. cit.*, p. 11, note 20.

semblée élue au suffrage universel (1). Le veto du Reichsrat est strictement limité aux textes législatifs adoptés par le Reichstag. Par conséquent, le Reichsrat ne pourrait faire opposition contre le vote du Reichstag qui a repoussé un projet de loi. Il ne pourrait également opposer son veto à une loi adoptée par voie de referendum (2).

Après que l'opposition du Reichstag s'est produite, elle sera communiquée par le gouvernement du Reich au président du Reichstag. C'est également par l'entremise du gouvernement, que seront communiqués au président du Reichstag les motifs sur lesquels cette opposition a été fondée.

Le Reichstag a alors le choix entre deux attitudes. Ou bien il gardera le silence et ne s'occupera plus du texte que le Reichstag lui a renvoyé. Dans une telle hypothèse, ce texte deviendra caduc. Il est absolument libre de prendre une telle attitude, car aucun délai ne lui a été fixé par la Constitution pour faire connaître sa réponse. C'est d'ailleurs ce qui s'est déjà passé en 1923, lorsque, le 2 juillet, le Reichsrat a fait usage de son veto à l'égard du projet de loi déjà cité relatif à la lutte contre les maladies vénériennes. Neuf mois plus tard, le 13 avril 1924, le Reichstag a été dissous, sans s'être préoccupé dans l'intervalle de ce projet de loi (3).

La seconde attitude que l'Assemblée élue au suf-

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 16. Par exemple, un vote de blâme adressé par le Reichstag au gouvernement ne pourrait faire l'objet de l'opposition du Reichsrat.

(2) Stier-Somlo Fritz, *Reichs und Landesstaatsrecht*, I, Berlin-Leipzig, 1924, p. 661 ; Schade H., *op. cit.*, p. 16.

(3) Schade H., *op. cit.*, p. 68, note 165.

frage universel pourrait adopter est celle de procéder à une deuxième délibération. La Constitution de Weimar est muette quant à la procédure à suivre par le Reichstag, dans un pareil cas. Cela se comprend d'ailleurs aisément, toute Constitution devant se borner à poser des principes généraux et étant dans l'impossibilité de s'occuper des détails. Cependant, la pratique et le règlement commun des ministères du Reich (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien*) du 1^{er} mai 1924, dans sa partie spéciale (1), ont établi quelques règles, qui sont d'un grand intérêt.

Le paragraphe 54 du règlement du 1^{er} mai 1924 prévoit que le Reichstag, au cas où il ne serait pas disposé à approuver aussitôt les modifications sollicitées par le Reichsrat, chargera une commission d'étudier cette question. Aux travaux de cette commission participeront aussi les représentants du Reichsrat. Cette prescription a pour but de mettre en rapports directs les membres des deux Assemblées, afin de leur permettre de trouver une solution de compromis.

C'est évidemment le Reichstag, en séance plénière, qui prendra la décision définitive. Il pourra adopter les propositions de sa commission. Il pourra aussi n'en tenir aucun compte. Il a le droit de repousser complètement le texte qu'il avait approuvé auparavant et contre lequel le Reichsrat a fait opposition. Dans une telle hypothèse, il renonce à la loi qu'il avait projetée et même votée. Le Reichstag pourra également donner son assentiment à toutes les modifica-

(1) Ce règlement est reproduit par le professeur Triepel, dans son recueil de textes, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5^e édition, Tubingue, 1931, p. 253-269.

tions demandées par le Reichsrat. L'accord entre les deux Assemblées sera alors complet. Mais il pourra aussi maintenir intégralement son point de vue original et rejeter les propositions du Reichsrat. Il pourra enfin n'adopter que quelques-unes des modifications sollicitées par le Reichsrat ou bien faire subir au texte du projet de loi des changements que le Reichsrat n'avait nullement sollicités. En un mot, le Reichstag est libre de faire du projet de loi ce qu'il lui plaira.

Cependant, si le Reichstag procède à une nouvelle délibération, que d'ailleurs, répétons-le, il n'est pas obligé d'entreprendre, puisqu'il peut garder le silence, il devra néanmoins respecter les dispositions de son règlement relatives à la discussion des projets de lois. Il devra notamment procéder aux trois lectures réglementaires (1) et il ne pourrait pas limiter ses débats à une seule lecture, à moins que le Reichsrat lui-même n'y consente (2). La pratique s'est fixée dans ce sens à la suite d'un conflit retentissant qui eut lieu en 1925 et qu'il convient de rappeler brièvement. Le 27 juillet 1925, le Reichsrat opposait son veto à un projet de loi, adopté par le Reichstag, concernant l'assistance publique obligatoire. Or, le 12 août 1925, le président du Reichstag inscrivit à l'ordre du jour de la séance, qui devait commencer quelques minutes plus tard, la deuxième délibération de ce projet

(1) Règlement du Reichstag, § 36, 37, 40, 44, 46 et 47. Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5^e édition, p. 180-181.

(2) § 52 du règlement du Reichstag ; Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 329.

de loi. Pressé d'en finir dans cette séance qui fut la dernière avant les vacances, l'Assemblée repoussa aussitôt l'opposition du Reichsrat, en maintenant intégralement son point de vue original, à la majorité des deux tiers, sans procéder aux trois lectures réglementaires. Considérant que cette procédure était irrégulière, le Reichsrat protesta énergiquement. Il fit valoir que la hâte, avec laquelle le Reichstag avait agi, n'avait pas permis aux représentants des Pays de participer à la séance du 12 août 1925, pour présenter leurs observations. Cette procédure si hâtive était contraire à l'article 74 de la Constitution de Weimar, car elle empêchait le Reichsrat de négocier avec le Reichstag pour trouver un compromis. En outre, le Reichstag avait violé les paragraphes 36 et 52 de son règlement qui exigent, en principe, trois lectures pour les discussions consacrées à un projet de loi. Le Reichsrat concluant que le vote du Reichstag du 12 août 1925 était entaché d'irrégularités tellement essentielles qu'il devait être considéré comme nul et non avenu, pria le gouvernement de ne pas présenter au président du Reich le texte du projet de loi avant que le Reichstag n'ait procédé régulièrement à une nouvelle délibération, en respectant les prescriptions de son règlement et celles de l'article 74 de la Constitution de Weimar. Le gouvernement du Reich reconnut que cette réclamation était fondée et il donna satisfaction au Reichsrat. Une nouvelle délibération du Reichstag n'ayant plus eu lieu, le projet de loi sur l'assistance obligatoire ne fut ni publié au Bulletin des lois, ni soumis à un referendum, comme il aurait dû l'être, si le vote du Reichstag, à la majorité

des deux tiers, du 12 août 1925, avait été valable (1). Le gouvernement et le président du Reich trouvèrent donc justifié le point de vue du Reichsrat.

Quel sera le sort de la décision prise par le Reichstag à la suite de l'opposition du Reichsrat ? Pour répondre à cette question, il est indispensable d'examiner les diverses hypothèses qui pourraient se présenter.

Au cas où le Reichstag déciderait, par un vote formel, de renoncer au projet de loi approuvé par lui précédemment, la procédure est close. L'opposition du Reichsrat, révocable en principe, ne pourrait plus être retirée après un tel vote, dans le but de faire renaître le projet de loi (2). Celui-ci est définitivement caduc.

Cependant, si l'Assemblée élue au suffrage universel garde le silence, si elle ne prend pas d'attitude à l'égard de l'opposition des représentants des Pays, le Reichsrat aurait la possibilité de retirer son veto, même dans l'hypothèse de la dissolution du Reichstag ou de l'arrivée de la législature à son terme. Si cela avait lieu, le président du Reich serait obligé ou bien de promulguer et de publier le texte adopté par le Reichstag, ou bien de le soumettre à une votation populaire. Mais si, après la dissolution ou l'arrivée du terme de la législature, un nouveau Reichstag a

(1) Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928)*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 127 ; Bund zur Erneuerung des Reiches, *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929, p. 125.

(2) Jellinek Walter, *Das einfache Reichsgesetz*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 175.

été élu sans que le Reichsrat ait retiré son opposition, il ne pourra plus le faire désormais (1). En effet, la procédure commencée, à la suite du conflit entre le Reichstag précédent et le Reichsrat, est définitivement close avec l'élection de la nouvelle Assemblée. Le projet de loi adopté par le Reichstag précédent et auquel le Reichsrat a opposé son veto devient alors caduc.

Au cas où le Reichstag approuverait les modifications demandées par le Reichsrat, le président du Reich promulguera et publiera le texte résultant de l'accord des deux Assemblées, dans le délai d'un mois, prévu par l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, à moins de le soumettre à une votation populaire.

Si les négociations entre les deux Assemblées aboutissaient à un compromis, le Reichstag adoptera, à la suite de sa seconde délibération, un nouveau texte, en ne tenant probablement compte que partiellement des modifications sollicitées par le Reichsrat. Ce texte sera présenté au Reichsrat, conformément au paragraphe 54, alinéa 5, du règlement du 1^{er} mai 1924 (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, besonderer Teil*). Le Reichsrat ne manquera certainement pas, dans une telle hypothèse, de retirer son veto. Le président du Reich, placé alors devant l'accord des deux Assemblées, promulguera et publiera la loi en question dans le délai légal, à moins de la soumettre à un referendum, comme dans le cas précédent.

(1) Jellinek Walter, *op. cit.*, p. 175.

Dans l'hypothèse où le Reichstag repousserait toutes les modifications demandées par le Reichsrat, en maintenant intégralement le point de vue adopté lors de la première délibération du projet de loi, ainsi que dans l'hypothèse où, tout en adoptant certaines des propositions du Reichsrat, il repousserait d'autres propositions considérées comme essentielles, alors, conformément au paragraphe 54, alinéa 5, du règlement du 1^{er} mai 1924, déjà cité, le projet de loi, dans la forme que lui aura donnée le Reichstag, sera transmis au Reichsrat. Cette Assemblée décidera, en séance plénière, la révocation ou le maintien de son opposition. Si elle se décide pour le maintien de son veto, le conflit entre le Reichstag et le Reichsrat n'ayant pu être aplani, c'est le président du Reich qui devra intervenir (1).

Une dernière hypothèse sera enfin envisagée. Si, à la suite de l'opposition du Reichsrat, le Reichstag faisait subir au projet de loi des modifications que le Reichsrat n'avait nullement sollicitées, le Reichsrat pourrait non seulement maintenir son premier veto, mais aussi opposer un nouveau veto aux remaniements non exigés par lui et pourtant votés par le Reichstag, à l'occasion de la deuxième délibération. Le projet de loi retournerait alors au Reichstag pour une troisième délibération. (Voir le paragraphe 54,

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 37-38 ; Triepel H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 518-519 ; von Freytagh-Loringhoven Axel, *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, Munich, 1924, pp. 188 et 224 ; Giese F., *op. cit.*, p. 187-188 ; Stier-Somlo, *op. cit.*, p. 662 ; Jellinek Walter, *op. cit.*, pp. 173 et 175.

alinéa 7, du règlement du 1^{er} mai 1924.) (1). La procédure suivrait ensuite le même cours que dans les cas précédents.

Donc, si le désaccord subsistait, malgré les tentatives faites pour aboutir à un compromis et malgré la nouvelle délibération à laquelle l'Assemblée élue au suffrage universel aurait procédé, c'est au chef de l'Etat à prendre une décision. Ce rôle lui a été attribué par l'article 74 de la Constitution de Weimar.

Plusieurs hypothèses sont d'ailleurs à distinguer. Au cas où le Reichstag, à la suite de sa deuxième délibération, aurait voté, *à la majorité simple*, le

(1) Poetzsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 330 ; Giese F., *op. cit.*, p. 188 ; Schade H., *op. cit.*, p. 38 ; Jellinek Walter, *op. cit.*, p. 173.

M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 88, commet une grave erreur, en affirmant que si, à la suite de l'opposition du Reichsrat, le Reichstag, à l'occasion de sa seconde délibération, « vote certains amendements dans le sens de ceux souhaités par le Reichsrat, celui-ci « a le droit d'élever de nouveau son veto contre ces amendements « qui devront faire l'objet d'une nouvelle délibération du « Reichstag ». Il s'agit évidemment d'une regrettable confusion. En effet, si le Reichstag adoptait certaines des propositions du Reichsrat, le Reichsrat n'aurait le choix qu'entre deux attitudes : ou bien il renoncerait à son opposition, se contentant de la satisfaction obtenue, ou bien, si le Reichstag n'avait pas adopté toutes les modifications sollicitées, le Reichsrat mécontent de la satisfaction incomplète reçue, pourrait *maintenir* son veto. En tout cas, il ne pourrait pas former une *nouvelle* opposition conduisant à une troisième délibération du Reichstag, comme M. Le Dantec l'affirme.

Si, dans une telle hypothèse, une troisième délibération du Reichstag avait lieu, cette bizarre procédure aurait pour résultat d'inutiles complications et retarderait considérablement la solution définitive du conflit. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, une troisième délibération du Reichstag n'aura lieu que dans un seul cas, auquel d'ailleurs M. Le Dantec ne semble pas avoir songé : lorsque, à l'occasion de la deuxième délibération, le Reichstag a fait subir au projet de loi des remaniements que le Reichsrat n'avait pas demandés, seulement alors le Reichsrat pourra opposer au dit projet de loi un nouveau veto, dont l'effet sera de renvoyer au Reichstag le projet de loi.

projet de loi contre lequel le Reichsrat aurait maintenu son opposition, le président du Reich pourrait soumettre à un referendum, le conflit entre les deux Assemblées, dans un délai de trois mois. C'est donc le peuple qui trancherait définitivement ce conflit. Si un tel referendum n'avait pas lieu, le projet de loi deviendrait caduc. Le chef de l'Etat aurait donc le droit ou bien de condamner le texte adopté par le Reichstag à la caducité, en n'ordonnant pas de referendum, ou bien de s'efforcer d'éviter cette caducité, en ayant recours à une votation populaire.

Au cas où le Reichstag aurait adopté le projet de loi, lors de sa deuxième délibération, à la *majorité des deux tiers des voix exprimées*, si le Reichsrat refusait de retirer son veto, le président du Reich dispose d'un délai de trois mois pour promulguer et publier au *Bulletin des lois* le texte adopté par le Reichstag, ou pour soumettre à une votation populaire le conflit entre les deux Assemblées.

Dans une hypothèse comme dans l'autre, l'acte du chef de l'Etat décidant de procéder au referendum doit être contresigné par le chancelier. En effet, pour les raisons déjà indiquées au chapitre précédent, un pareil referendum engage la politique générale du gouvernement. Or, c'est le chancelier qui, conformément à l'article 56 de la Constitution de Weimar, fixe les lignes générales de la politique du Reich et en assume la responsabilité devant le Reichstag. Par conséquent, c'est à lui que reviendra l'honneur, en vertu de l'article 50 de la Constitution de Weimar, de contresigner l'ordonnance présidentielle décidant qu'une votation populaire aura lieu.

Il a semblé à certains auteurs que cette formalité du contreseing obligatoire plaçait le chef de l'Etat, dans ces hypothèses aussi, sous la dépendance du gouvernement du Reich, lequel, à son tour, nous le savons, dépend de la majorité du Reichstag. Partant de ces considérations, on a affirmé que l'attitude du chef de l'Etat sera toujours favorable au Reichstag (1). Par conséquent, s'il s'agissait d'un conflit important (2), et si, lors de la deuxième délibération, l'Assemblée élue au suffrage universel n'avait voté le projet de loi qu'à la majorité simple, ces auteurs pensent que le gouvernement ne manquera pas d'obtenir du président du Reich l'autorisation de procéder à une consultation populaire. Cette solution sera évidemment plus favorable au Reichstag, que celle de voir le texte adopté par lui devenir caduc. Quant au chef de l'Etat, il sera contraint de se soumettre, s'il ne veut pas provoquer une crise ministérielle. La démission du gouvernement ne ferait d'ailleurs qu'aggraver le conflit, le nouveau ministère ayant lui aussi besoin de la confiance ou, au moins, de la tolérance du Reichstag et, donc, ne pouvant s'associer à un acte d'hostilité à l'égard de cette Assemblée.

Si, à l'occasion d'un pareil conflit, le Reichstag, à la suite de sa deuxième délibération, rejetait à la majorité des deux tiers les propositions du Reichsrat, ces mêmes auteurs estiment que le chef de l'Etat

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 520 ; Nawiascky H., *op. cit.*, p. 100.

(2) Le professeur Triepel estime que si le conflit entre les deux Assemblées n'avait qu'un faible intérêt, le gouvernement du Reich ne voudra pas de referendum, à cause de la procédure si compliquée et des dépenses si élevées des votations populaires.

sera obligé, à la demande de ses ministres, de publier au *Bulletin des lois* le texte approuvé par le Reichstag (1). En effet, dans un tel cas, ce sera cette solution qui conviendra le mieux au Reichstag.

Cependant, ainsi que l'a remarqué le professeur Nawiasky (2), le président du Reich jouit d'une liberté beaucoup plus étendue lorsqu'il s'agit pour lui d'adopter une attitude négative, que lorsqu'il s'agit de faire un acte positif. En effet, pour une abstention, le contreseing n'a pas à intervenir. Donc, si le Reichstag, à la suite de l'opposition du Reichsrat, ne maintenait son point de vue qu'à la majorité simple, Nawiasky affirme que le chef de l'Etat pourra laisser passer le délai de trois mois, sans ordonner de referendum. Il faudrait pourtant envisager, même dans cette hypothèse, la possibilité d'une crise ministérielle, provoquée précisément par l'attitude négative du président du Reich.

En ce qui nous concerne, ainsi que nous l'avons déjà déclaré dans le chapitre précédent, nous ne croyons pas que la formalité du contreseing a, dans le droit public allemand, une très grande importance. Les auteurs cités se sont laissés influencer par le contreseing obligatoire tel qu'il est pratiqué en France. Or, le seul fait que le président du Reich est élu directement par le peuple devrait rendre très circonspects ceux qui seraient tentés d'attribuer aux institutions politiques allemandes certains aspects des institutions politiques françaises. L'évolution consti-

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 521.

(2) Nawiasky H., *op. cit.*, p. 87.

tutionnelle de l'Allemagne, surtout depuis 1930, le régime des décrets-lois et des gouvernements présidentiels nous montrent que le président du Reich n'est pas « un simple commis du Parlement », mais bien un des organes les plus importants de la Constitution allemande. Or, si, d'une part, le gouvernement du Reich a exercé dans le passé et exercera peut-être encore dans l'avenir, une influence incontestable sur les actes du chef de l'Etat, si, d'autre part, le président du Reich n'a pas encore eu l'imprudence de provoquer des conflits inutiles avec le Reichstag, nous croyons cependant qu'à la suite des expériences faites durant les présidences de Ebert et du maréchal Hindenburg, la formalité du contreseing obligatoire ne permet pas, actuellement du moins, au chancelier de contraindre le chef de l'Etat à modifier ses décisions et à adopter des attitudes profondément désapprouvées par lui. Par conséquent, les droits accordés au président du Reich par l'article 74 de la Constitution de Weimar, à l'occasion d'un désaccord entre le Reichstag et le Reichsrat, ne sont pas destinés, à notre avis, à être exercés uniquement dans un sens favorable à l'Assemblée issue du suffrage universel.

Le referendum qui aurait lieu à la suite du désaccord intervenu entre le Reichstag et le Reichsrat, a pour but de trancher ce conflit. Quoique l'opposition du Reichsrat ne puisse avoir pour objet que le projet de loi tout entier, il se pourrait cependant qu'une partie seulement de ce projet soit soumise au vote du peuple, si, des motifs invoqués par le Reichsrat à l'appui de son opposition, il résultait que cette

Assemblée n'a désapprouvé que quelques-unes des dispositions du projet de loi et qu'elle a approuvé le reste. Le suffrage universel ne se prononcera donc que sur l'objet même du désaccord. Si le Reichsrat avait lui-même élaboré des contre-propositions, auxquelles le Reichstag aurait refusé son assentiment, l'avis du peuple sera demandé aussi bien sur le texte adopté par le Reichstag, que sur celui proposé par le Reichsrat. Plusieurs hypothèses sont donc à distinguer :

a) Au cas où le Reichsrat aurait désapprouvé intégralement le projet de loi voté par le Reichstag, sans formuler de contre-propositions, c'est uniquement le texte adopté par le Reichstag qui fera l'objet du referendum. Le peuple ne pourra qu'approuver ou repousser intégralement ce texte. Dans cette dernière hypothèse, l'article 75 de la Constitution de Weimar devra être appliqué. Par conséquent, pour que la décision prise par le Reichstag soit infirmée par voie de referendum, il est indispensable que la majorité du nombre total des électeurs participe au scrutin et que la majorité absolue des voix valablement exprimées se prononce contre cette décision (1). Sinon, le texte voté par le Reichstag devra être publié au *Bulletin des lois* et entrera définitivement en vigueur.

b) Au cas où le Reichsrat aurait désapprouvé intégralement le projet de loi adopté par le Reichstag et où il aurait élaboré une contre-proposition de loi, seront soumis au vote du suffrage universel et le texte

(1) Voyez aussi le paragraphe 21 de la loi sur le referendum du 27 juin 1921.

adopté par le Reichstag et celui élaboré par le Reichsrat. Le jour du referendum, chaque votant devra indiquer quel est celui des deux textes qu'il approuve ; s'il déclarait approuver les deux textes ou n'en approuver aucun, son vote serait nul (1). En vertu de l'article 75 de la Constitution de Weimar, la contre-proposition du Reichsrat ne sera adoptée par voie de referendum que si la majorité du nombre total des électeurs aura participé au scrutin et si la majorité absolue des voix exprimées se sera prononcée en sa faveur.

c) Au cas où le Reichsrat n'aurait fait opposition que contre une partie du projet de loi voté par le Reichstag, ou contre certains paragraphes de ce projet de loi, ou bien même contre une partie seulement d'un paragraphe, — ce qui résultera de l'exposé des motifs de son opposition, — alors le referendum aura uniquement pour objet la partie du projet de loi, ou les paragraphes, ou seulement les phrases désapprouvés par le Reichsrat (2). Si des contre-propositions ont été formulées par cette Assemblée, elles seront également soumises au vote du peuple, qui aura à se prononcer soit en faveur du Reichstag, soit en faveur du Reichsrat, comme dans l'hypothèse précédente. Dans ce cas aussi, il faudra tenir compte de l'article 75 de la Constitution de Weimar.

Il importe de remarquer combien privilégiée est la position du Reichstag et combien désavantageuse

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 31.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 19.

est celle du Reichsrat, à l'occasion du referendum destiné à trancher le conflit qui se serait produit entre les deux Assemblées. En effet, il résulte de l'article 75 de la Constitution de Weimar qu'une « résolution » prise par le Reichstag ne pourra être infirmée par voie de referendum que si la majorité des électeurs participe au scrutin. Cette disposition, adoptée par l'Assemblée Nationale de 1919 dans la dernière séance consacrée au débat constitutionnel, a eu pour but, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, d'empêcher que les actes du Reichstag soient annulés par une minorité insignifiante du corps électoral, ce qui, évidemment, aurait facilité d'innombrables abus. En échange, malgré son incontestable utilité, l'article 75 de la Constitution de Weimar, à la suite des procédés pratiqués en 1926 et en 1929, lors du premier et du deuxième referendum qui ont eu lieu dans le Reich, procédés qui, nous n'en doutons pas, se renouvelleront aussi dans l'avenir, a rendu très difficile l'annulation par le peuple d'une résolution du Reichstag. En 1926, de même qu'en 1929, il s'est agi d'un projet de loi d'initiative populaire, qui, après avoir été repoussé par le Reichstag, fut soumis au vote du suffrage universel, conformément à l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar. Les groupements politiques qui s'opposaient à l'adoption de ce projet de loi engagèrent alors leurs adhérents à ne pas participer au scrutin, afin que le nombre des votants fût inférieur à la majorité du nombre total des électeurs, et, par conséquent, afin que la résolution prise par le Reichstag ne fût pas infirmée. Ce mot d'ordre fut suivi et les projets de lois d'initiative

populaire échouèrent, quoique plusieurs millions de voix se prononcèrent en leur faveur et seulement quelques centaines de milliers de votes défavorables furent exprimés.

L'intérêt qu'eurent les adversaires des projets de lois d'initiative populaire de s'abstenir de voter est évident : leur nombre vint s'ajouter à celui des indifférents qui n'allèrent pas aux urnes, parce qu'ils n'attachèrent aucune importance à la consultation populaire, ou bien parce qu'ils ne savaient pas quel parti prendre ; leur nombre s'ajouta aussi à celui des électeurs empêchés de voter pour différentes raisons : maladie, voyage, etc. (1). Enfin, il est toujours plus facile d'engager quelqu'un à rester chez lui, qu'à se déranger jusqu'au bureau de vote, pour exprimer son opinion sur une matière à l'égard de laquelle ses connaissances pourraient être fort limitées. L'abstention était donc une attitude très commode et ne présentait aucun danger, car si elle avait été rigoureusement observée, pour que la décision du Reichstag fût infirmée, il aurait fallu que la majorité du nombre total des électeurs se prononçât contre l'attitude adoptée par le Reichstag. Or, dans une telle hypothèse fort difficile à réaliser, il n'eût servi à rien que ceux qui s'étaient abstenus participassent au scrutin. Le résultat aurait été le même.

Il est certain que, dans l'avenir, lorsqu'un referendum aura lieu pour trancher un conflit entre le

(1) Cette dernière catégorie est moins nombreuse en Allemagne que dans d'autres Etats, grâce à la pratique des « certificats de vote ».

Reichstag et le Reichsrat, les partisans du Reichstag auront recours à la méthode pratiquée avec tant de succès en 1926 et en 1929.

On voit donc en quoi consiste la position privilégiée du Reichstag. Le point de vue de l'Assemblée issue du suffrage universel triomphera toutes les fois qu'au referendum ne participera pas la majorité du corps électoral, ce qui paraît devoir se passer dans la généralité des cas. Le Reichstag, assuré de ne pouvoir être que fort difficilement désavoué par une votation populaire, jouit par conséquent d'un important privilège, par rapport au Reichsrat. Quant à l'Assemblée représentant les Pays, pour faire aboutir son point de vue, elle a besoin de l'approbation de la majorité du nombre total des électeurs, à cause de l'absentéisme probable de ses adversaires. L'inégalité est vraiment choquante.

Si cependant la condition exigée par l'article 75 de la Constitution de Weimar était réalisée, donc si la majorité du corps électoral prenait part au referendum, le texte du projet de loi voté par le Reichstag serait définitivement adopté lorsque la majorité des voix valablement exprimées se prononcerait en sa faveur. Sinon, c'est le point de vue du Reichsrat qui triompherait.

Malgré la situation désavantageuse dans laquelle le Reichsrat se trouve placé, cette Assemblée n'a pas hésité à faire souvent usage de son droit d'opposition.

En effet, il résulte d'une statistique publiée par le professeur Poetzsch-Heffter, que du 1^{er} janvier 1920 au 31 décembre 1928, le Reichsrat a opposé son veto

à douze projets de lois adoptés par le Reichstag (1). Du 1^{er} janvier 1920 au 31 décembre 1924, l'opposition du Reichsrat s'est manifestée à huit reprises. Durant cette période, l'Assemblée issue du suffrage universel a cédé, devant la volonté des représentants des Pays, dans trois cas, en adoptant le point de vue du Reichsrat ; dans une seule hypothèse, le Reichstag et le Reichsrat se sont mis d'accord, en adoptant une solution de compromis ; dans une autre hypothèse, le Reichsrat retira son opposition ; un seul cas se présenta, lorsque le Reichstag, à la suite du veto du Reichsrat, maintint son point de vue à la majorité des deux tiers (2) ; enfin, en ce qui concerne deux projets de lois, après l'opposition du Reichsrat, l'Assemblée élue au suffrage universel fut dissoute, sans avoir procédé à une nouvelle délibération (3).

Du 1^{er} janvier 1925 au 31 décembre 1928, le veto du Reichsrat est intervenu à quatre reprises (4). Le

(1) Cette statistique ne comprend pas les cas dans lesquels le Reichsrat a refusé son assentiment, conformément à l'article 85, alinéa 4, de la Constitution de Weimar.

(2) Il s'agissait d'un projet de loi, adopté par le Reichstag le 15 décembre 1922, relatif aux honoraires des avocats qui plaident pour les indigents. Le 21 décembre 1922, le Reichsrat déclara s'opposer à ce projet de loi, parce qu'il mettait à la charge des Pays des dépenses, que ceux-ci ne voulaient pas supporter. Le Reichstag maintint cependant son point de vue et, dans sa séance du 2 février 1923, il adopta le même projet de loi à la majorité des deux tiers. Ce texte fut publié, par le président du Reich, le 6 février 1923 (Poetzsch Fritz, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 221).

(3) Poetzsch Fritz, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 220-221 ; Schade H., *op. cit.*, p. 140-141.

(4) Poetzsch-Heffter Fritz, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928)*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 128.

Reichsrat retira d'ailleurs son opposition, dans un de ces cas ; dans une autre hypothèse, le Reichstag adopta le point de vue des représentants des Pays ; en outre, en 1925, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, le Reichsrat ayant opposé son veto à un projet de loi relatif à l'assistance obligatoire, le Reichstag maintint son point de vue à la majorité des deux tiers, mais le texte adopté par cette Assemblée ne fut ni promulgué, ni publié au *Bulletin des lois*, le Reichstag n'ayant pas procédé aux trois lectures réglementaires ; enfin, contre un projet de loi relatif à la protection de la jeunesse, voté par le Reichstag le 17 mai 1927, le Reichsrat fit opposition le 31 mai 1927 ; le Reichstag ne s'étant pas prononcé sur cette opposition jusqu'à la fin de la législature, le projet de loi devint caduc (1).

La constatation qui se dégage des nombreuses hypothèses dans lesquelles le Reichsrat fit usage de son droit de veto est celle que le Reichstag s'est généralement montré conciliant. Il a souvent donné son assentiment aux modifications sollicitées par les représentants des Pays. Il s'est rallié parfois à une solution de compromis. On ne peut guère lui reprocher d'avoir abusé de la position si puissante que lui a conférée l'article 75 de la Constitution de Weimar, pour faire preuve d'intransigeance.

Remarquons d'ailleurs que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution allemande de 1919, aucun des multiples conflits qui se sont produits entre les deux Assemblées du Reich n'a fait l'objet d'un refe-

(1) Sur cette matière, voir aussi Schade H., *op. cit.*, p. 140-141.

rendum (1). Il est permis de supposer que ce résultat n'a été atteint que grâce à l'esprit conciliant du Reichstag.

Le droit d'opposition accordé au Reichsrat par la Constitution de Weimar est considéré, par la plupart des auteurs, comme étant un *veto suspensif*. C'est notamment l'opinion des professeurs Triepel (2), Giese (3), Poetzsch-Heffter (4) et Brecht (5). En effet, le Reichsrat, par son opposition, empêche provisoirement la promulgation et la publication au *Bulletin des lois* du texte adopté par le Reichstag et par conséquent sa mise en application. Ce veto est simplement suspensif, car la décision définitive, qui décidera du sort du texte voté par l'Assemblée issue du suffrage universel, appartient au Reichstag et au président du Reich, parfois aussi au peuple. Ce n'est que dans un seul cas, indiqué déjà précédemment, sur lequel nous reviendrons bientôt, que le veto du Reichsrat produit un effet définitif.

Une opinion différente a été soutenue par un des

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 139 ; Thoma R., *Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands*, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, I, p. 349 ; Bund zur Erneuerung des Reiches, *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929 (p. 71).

(2) Triepel H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 510 et p. 515.

(3) Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 187.

(4) Poetzsch-Heffter F., *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 326.

(5) Brecht J.-V., *Der Geist der deutschen Reichsverfassung*, Berlin, 1924, p. 91.

représentants les plus autorisés de la science juridique allemande, Gerhard Anschütz, professeur de droit public à l'Université de Heidelberg. Le professeur Anschütz estime que l'opposition du Reichsrat ne peut être assimilée à un veto suspensif. Car, dit-il, si le Reichstag, à la suite de l'opposition du Reichsrat, maintient le texte voté par lui et repousse les modifications sollicitées par les représentants des Pays, dans ce cas le conflit entre les deux Assemblées subsiste et il ne sera tranché que par le président du Reich ou par voie de referendum. Donc, la solution d'un pareil désaccord ne résultera pas directement de la nouvelle délibération du Reichstag, mais appartiendra à un tiers, qui sera ou bien le chef de l'Etat ou bien le peuple allemand. Le veto du Reichsrat a pour conséquence de transmettre au président du Reich ou au suffrage universel la mission de mettre fin au conflit qui s'est produit entre les deux Assemblées. Il s'agit donc d'un *veto dévolutif*, déclare Anschütz (1). Partant des mêmes considérations, Hans Schade arrive, lui aussi, à la même conclusion (2).

A notre avis, cette controverse signifie une simple querelle de mots. En employant le terme veto suspensif, aucun des auteurs cités plus haut n'a songé à prétendre que la seconde délibération du Reichstag suffisait pour briser la résistance du Reichsrat. Ils ont voulu uniquement souligner que le veto du Reichsrat n'était pas « absolu », mais seulement suspensif, c'est-à-dire qu'il ne constituait pas un obstacle insurmon-

(1) Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 342.

(2) Schade H., *op. cit.*, p. 33-36.

table. C'est, croyons-nous, le seul sens qu'il faut attacher à cette expression qui ne peut être considérée impropre.

Cependant, ainsi que nous l'avons déjà exposé dans le chapitre précédent, il pourrait arriver que le veto du Reichsrat produise des effets définitifs, qu'il soit absolu et non pas seulement suspensif. Cette hypothèse est celle où le Reichsrat, peu de temps avant ou même quelques jours après la fin d'une législature, ferait opposition contre un projet de loi adopté par le Reichstag. Dans un tel cas, le mandat de l'Assemblée élue au suffrage universel cesserait, sans que celle-ci ait procédé à la seconde délibération exigée par la Constitution. Le nouveau Reichstag, qui se constituerait après les élections générales, n'ayant pas le droit de procéder à cette deuxième délibération, le texte contre lequel le Reichsrat aurait fait opposition deviendrait, de la sorte, caduc. Cette caducité ne pourrait être évitée que si, dans le délai légal, le président du Reich, usant de la prérogative que lui accorde l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, soumettait au referendum le texte adopté par le Reichstag (1). Il est probable que le résultat d'une pareille consultation populaire serait défavorable au Reichsrat, à cause de la disposition si sévère de l'article 75 de la Constitution du Reich, qui s'applique dans cette hypothèse aussi.

(1) Triepel H., *op. cit.*, 515-516 ; Giese F., *op. cit.*, p. 187 ; Stier-Somlo, *Deutsches Reichs und Landestaatsrechts*, I, Berlin-Leipzig, 1924, p. 531 ; Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 326 ; Fetzner Max, *Das Referendum im deutschen Staatsrecht*, Stuttgart, 1923, p. 48, note 2.

Nous savons déjà que, depuis 1920, à trois reprises, par suite de la dissolution du Reichstag, l'opposition du Reichsrat eut des conséquences analogues à celles d'un veto absolu. Le 1^{er} juillet 1922, le Reichstag adoptait un projet de loi destiné à modifier la loi du Reich du 31 mars 1873 relative aux fonctionnaires du Reich. Ce projet de loi prévoyait que si une fonctionnaire donnait naissance à un enfant naturel, ce fait ne pourrait servir de motif à des mesures disciplinaires. Le Reichsrat, le 13 juillet 1922, opposa son veto à ce projet de loi, demandant que ses termes soient plus précis et qu'ils tiennent compte de la législation des Pays. Le Reichstag fut dissous en 1924, sans avoir procédé à la nouvelle délibération prescrite par l'article 74 de la Constitution de Weimar.

Le 18 juin 1923, le Reichstag votait un projet de loi ayant pour objet la lutte contre les maladies vénériennes. Le 2 juillet, le Reichsrat déclarait s'opposer à ce texte, surtout pour des raisons financières. La dissolution du Reichstag intervint en 1924, avant que cette Assemblée se fût prononcée sur les modifications demandées par les représentants des Pays.

Enfin, le 17 mai 1927, fut adopté par le Reichstag un projet de loi pour la protection morale de la jeunesse. Le 25 mai 1927, le Reichsrat fit usage de son veto, en sollicitant un certain nombre de modifications. Le Reichstag fut dissous en 1928, sans avoir procédé à une nouvelle délibération (1).

Répetons d'ailleurs la remarque faite déjà précédemment, que le président du Reich ne pouvait, dans

(1) Schade H., *op. cit.*, p. 140-141.

aucun de ces trois cas, après la dissolution du Reichstag, soumettre à une votation populaire le texte adopté par cette Assemblée et contre lequel le Reichsrat avait fait opposition. En effet, au moment de la dissolution du Reichstag, le délai d'un mois prévu par l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar était depuis longtemps écoulé.

A cette occasion, il convient de souligner que si le Reichsrat faisait opposition contre un projet de loi voté par le Reichstag, le président du Reich, en vertu de l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, pourrait demander l'avis du peuple sur ce projet de loi, sans attendre que l'Assemblée élue au suffrage universel ait procédé à une nouvelle délibération. Le referendum aurait alors pour objet le texte intégral adopté par le Reichstag, tandis que le veto du Reichsrat pourrait être dirigé contre quelques-unes seulement des dispositions de ce texte (1). Cependant, si un pareil referendum avait lieu avant la deuxième délibération du Reichstag, celle-ci ne devrait plus être entreprise. En effet, la votation populaire dont le chef de l'Etat aurait pris l'initiative, conformément à l'article 73, alinéa premier, de la Constitution, rendrait inutile un deuxième débat de l'Assemblée élue au suffrage universel. Car, ou bien le referendum approuvera le texte voté par le Reichstag (2), et alors ce texte devra être promulgué et pu-

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 526 ; Hatschek Julius, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 2^e édition, t. 1, Berlin, 1930, p. 345.

(2) Cette approbation pourrait ne pas être explicite, mais implicite, c'est-à-dire résulter du fait que la majorité des électeurs allemands n'a pas participé au scrutin.

blié au *Bulletin des Lois* et obtiendra, de la sorte, force de loi. Dans ce cas, le verdict du peuple est définitif et le Reichstag ne pourrait remettre en discussion une loi définitivement entrée en vigueur, en ayant recours à une procédure uniquement prévue pour solutionner les conflits qui se produisent entre les deux Assemblées du Reich à l'égard de projets de lois, donc de textes non encore définitifs (1). Ou bien, le referendum repoussera le projet de loi adopté par le Reichstag et alors cette Assemblée ne pourrait faire revivre ce texte condamné par une votation populaire, au moyen d'une procédure qui continuerait un débat commencé avant la consultation du peuple allemand et qui est destinée précisément à faire triompher la volonté du suffrage universel.

A la suite du veto opposé par le Reichsrat et à la suite de la décision prise par le chef de l'Etat, en vertu de l'article 73, alinéa premier, de la Constitution, de procéder à un referendum, il pourrait arriver que le Reichstag achève sa deuxième délibération avant que la votation populaire ait eu lieu. Deux hypothèses sont alors à distinguer : a) Le Reichstag maintient intact son projet de loi et repousse toutes les modifications demandées par le Reichsrat ; dans un tel cas, aucune difficulté ne se présente ; le referendum ayant lieu conformément à l'article 73, alinéa premier, de la Constitution, et non en vertu de l'article 74, alinéa 3, aura uniquement pour objet le texte adopté par l'Assemblée élue au suffrage uni-

(1) La question de savoir si le Reichstag est en mesure d'abroger ou de modifier une loi adoptée par voie de referendum sera examinée dans le chapitre VIII.

versel ; b) Le Reichstag approuve totalement ou partiellement les modifications demandées par le Reichsrat et modifie, dans ce sens, son projet de loi ; le referendum ne pourrait alors avoir pour objet que le texte ainsi modifié ; en effet, le projet de loi dans la forme première que lui a donnée le Reichstag a cessé d'exister, du moment que cette Assemblée a décidé elle-même de procéder à certaines modifications ; dans une pareille hypothèse, le président du Reich doit opposer un nouveau veto, pour qu'une votation populaire ait lieu en vertu de l'article 7, alinéa 1.

C'est donc une série de questions fort subtiles que soulève la rencontre du veto du Reichsrat avec le veto du chef de l'Etat. Le jour où cette question se posera en pratique, nous croyons que l'attitude la plus raisonnable que le Reichstag pourrait adopter serait celle d'attendre le résultat de la consultation populaire ordonnée par le président du Reich, conformément à l'article 73, alinéa premier. En d'autres termes, il devrait renoncer à la deuxième délibération prévue par l'article 74, alinéa 3, pour éviter certaines complications. Juridiquement pourtant il serait libre de procéder à cette deuxième délibération, malgré le veto du président du Reich, car ni la Constitution de Weimar, ni aucune loi spéciale ne le lui interdisent.

Tels sont les différents aspects du conflit législatif. Cette matière a retenu si longtemps notre attention, parce que de semblables conflits peuvent être tranchés par voie de referendum. Cependant, nous

nous rangeons à l'opinion de ceux qui estiment que les votations populaires destinées à départager les deux Assemblées du Reich seront assez rares (1). En effet, la Constitution de Weimar désirant qu'on aboutisse à un accord, en cas de dissentiment entre le Reichstag et le Reichsrat, a elle-même prévu une procédure destinée à faciliter cet accord (2). En outre, le règlement du 1^{er} mai 1924, si souvent cité au cours de notre exposé, a décidé qu'une commission du Reichstag, à laquelle participeront aussi les représentants du Reichsrat, s'occupera des conflits qui se produiraient entre les deux Assemblées. La mission de cette commission est évidemment de faciliter un compromis. Il ne faut pas oublier non plus que les représentants des Pays au Reichsrat sont désignés par les gouvernements des Pays (3) et que ces gouvernements sont responsables eux-mêmes devant des Assemblées élues au suffrage universel. Par conséquent, généralement, les mêmes partis politiques qui détiennent la majorité au Reichstag ont aussi la majorité des mandats dans la plupart des Assemblées des Pays. Entre membres des mêmes partis, il n'est jamais difficile de s'entendre. Enfin, les dispositions si sévères de l'article 75 de la Constitution de Weimar pourront parfois inciter à une sérieuse réflexion le

(1) Fetzer M., *op. cit.*, p. 52.

(2) L'article 74, alinéa 3, de la Constitution du Reich prévoit d'ailleurs, qu'avant d'en arriver au referendum, le Reichstag et le Reichsrat devront s'efforcer d'aboutir à une entente. En effet, ce texte dispose : « En cas d'opposition du Reichsrat, la loi sera « soumise au Reichstag pour une nouvelle délibération. Si le « Reichstag et le Reichsrat ne peuvent aboutir à un accord, alors « le président du Reich... ».

(3) A l'exception de la Prusse, dont la moitié des représentants au Reichsrat sont nommés par les administrations provinciales.

Reichsrat et le déterminer à se montrer moins intransigeant. C'est pourquoi les referendums destinés à mettre fin aux conflits législatifs entre les deux Assemblées du Reich ne seront pas très fréquents.

§ 2. — *Le conflit budgétaire*

En Allemagne, ainsi que dans tous les Etats à régime parlementaire, le budget, au point de vue formel, est une loi. C'est même le type de la loi formelle (1).

Contre une telle loi, le Reichsrat peut faire usage de son veto, conformément à l'article 74 de la Constitution de Weimar. Le budget revient alors devant le Reichstag. Si cette Assemblée maintient son point de vue à la majorité des deux tiers, le président du Reich est obligé, dans le délai de trois mois, de publier le budget tel que le Reichstag l'a adopté, ou bien de le soumettre à un referendum. Dans une pareille hypothèse, les dispositions prévues par les constituants de 1919 pour la solution des conflits législatifs s'appliquent intégralement au conflit budgétaire. Mais si le Reichstag, à la suite de l'opposition du Reichsrat, maintenait son point de vue à la majorité simple, le chef de l'Etat n'aurait pas la même latitude que pour les conflits législatifs ordinaires. En effet, dans ce cas, il n'aurait pas le choix habituel. Il devrait procéder à une votation populaire. Car, s'il ne prenait pas cette décision, nous savons

(1) Hartwig W., *op. cit.*, p. 45.

que le texte adopté par le Reichstag deviendrait caduc. Or, il serait inadmissible que tel fût le sort du budget. On ne peut concevoir un Etat sans budget. L'absence de budget signifierait l'arrêt de tous les services publics, la paralysie progressive de l'organisme social. Pour éviter ce résultat, le président du Reich, à la suite de la décision du Reichstag, est obligé de soumettre à un referendum le conflit survenu entre les deux Assemblées, à l'occasion du budget.

Remarquons d'ailleurs que si un pareil désaccord devait être tranché par une votation populaire, le budget adopté par le Reichstag ne pourrait être infirmé, en vertu de l'article 75 de la Constitution de Weimar, que si la majorité du nombre total des électeurs allemands participait au scrutin et si la majorité des voix valablement exprimées se prononçait en faveur du Reichsrat. L'abstention probable des partisans du Reichstag rend particulièrement difficile la réalisation de ces conditions. Dans la plupart des cas, le résultat du referendum sera donc la ratification du budget voté par l'Assemblée issue du suffrage universel.

Il a semblé pourtant aux constituants de 1919 qu'il fallait limiter les droits du Reichstag en matière budgétaire, qu'il était indispensable de prendre des précautions spéciales contre l'augmentation des dépenses publiques. C'est pourquoi ils ont songé à accroître les droits du Reichsrat en cette matière, convaincus que les représentants des gouvernements des Pays se montreront généralement plus soucieux des deniers publics, que les élus du suffrage universel. En

dehors du droit du Reichsrat d'opposer son veto aux lois adoptées par le Reichstag, en dehors donc du droit du Reichsrat de faire usage de son veto contre le budget voté par le Reichstag, les constituants de 1919 ont accordé au Reichsrat une prérogative spéciale en rendant nécessaire son consentement lorsque le Reichstag majore le montant d'une dépense figurant dans le projet de budget élaboré par le gouvernement du Reich et lorsque cette Assemblée y inscrit une dépense nouvelle.

On avait pensé, au début, à rendre cette prérogative du Reichsrat très puissante, à lui attribuer un rôle des plus importants. Dans ce but, il avait été d'abord prévu dans le projet de Constitution du 17 février 1919, qui fut présenté par le ministre de l'intérieur du Reich à la commission des Etats (1), que si le Reichstag insérait, dans le projet de budget, des dépenses nouvelles, ou s'il augmentait le chiffre des dépenses qui y figuraient déjà, ces décisions ne pouvaient entrer en vigueur qu'avec l'assentiment du Reichsrat (2). Cependant le gouvernement du Reich considérant ce texte insuffisant, le modifia, en précisant que le Reichsrat avait le droit de supprimer complètement les dépenses nouvelles inscrites par le Reichstag dans le projet de budget et de réduire à leur chiffre primitif les dépenses figurant dans le projet de budget et dont le Reichstag avait majoré le montant. Ces décisions du Reichsrat devaient être

(1) Triepel H., *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5 édition, Tubingue, 1931, p. 17-27.

(2) Article 81, alinéa 4.

définitives. La commission des Etats approuva ce texte (1).

On voit donc que les prérogatives du Reichsrat, en ce qui concerne les dépenses budgétaires, étaient extrêmement importantes. Sans le consentement de cette Assemblée, les votes du Reichstag relatifs à l'augmentation des crédits n'avaient aucune valeur. C'est ce qui fut mis en évidence au cours des travaux de la commission de la Constitution de l'Assemblée Nationale. Un membre de cette commission critiqua sévèrement les pouvoirs, à son avis, exorbitants, accordés au Reichsrat et déclara qu'un moyen devait être prévu pour briser la résistance des représentants des Pays (2). La majorité de la commission fut du même avis et elle modifia les dispositions du projet de Constitution. L'Assemblée Nationale adopta le texte tel que sa commission l'avait modifié, après avoir repoussé un amendement des socialistes indépendants demandant que les alinéas 4 et 5 de l'article 85 soient biffés, afin que le Reichsrat n'ait pas de droits spéciaux à l'égard des dépenses budgétaires (3).

Les alinéas 4 et 5 de l'article 85 de la Constitution de Weimar sont donc très différents du texte proposé par le gouvernement du Reich. En effet, si l'alinéa 4 prévoit que le Reichstag ne peut ni augmenter les dépenses figurant dans le projet de budget élaboré par le gouvernement, ni y inscrire des

(1) Braun Ernest-Paul, *Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 6, 1924, p. 63.

(2) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 64.

(3) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 64-65 ; Heilfron, t. 5, p. 3333.

dépenses nouvelles, sans l'approbation du Reichsrat, l'alinéa 5 dispose que si cette Assemblée refuse son consentement, la résistance du Reichsrat n'est pas un obstacle insurmontable. Car, le désaccord survenu entre les deux Assemblées peut être tranché conformément à la procédure prescrite par l'article 74 de la Constitution de Weimar pour la solution des conflits législatifs. A l'égard des augmentations des dépenses budgétaires votées par le Reichstag, les décisions du Reichsrat ne sont donc pas définitives. Elles peuvent être infirmées, à la suite d'une deuxième délibération du Reichstag, soit par le suffrage universel, soit directement par le chef de l'Etat.

Cependant, entre le droit appartenant au Reichsrat d'opposer son veto aux projets de lois adoptés par le Reichstag et le droit du Reichsrat de refuser son assentiment aux augmentations de crédits, ainsi qu'aux crédits nouveaux votés par le Reichstag, on peut noter certaines différences. En effet, alors que l'opposition du Reichsrat est dirigé contre le projet de loi tout entier adopté par le Reichstag et alors que le projet de loi tout entier revient devant cette Assemblée, le Reichsrat ne peut refuser son consentement qu'aux majorations de crédits et aux crédits nouveaux votés par le Reichstag. Dans ce cas, ce n'est pas tout le budget qui retourne devant le Reichstag, mais seulement les chapitres que le Reichsrat n'a pas voulu approuver. Cette distinction a une très grande importance en pratique, car à la suite de l'opposition du Reichsrat, il faut attendre que la deuxième délibération du Reichstag soit terminée, pour être fixé sur le sort de la loi. Au contraire, s'il s'agit d'un cré-

dit budgétaire auquel le Reichsrat refuse son assentiment, seul ce crédit fera l'objet d'un nouveau débat devant l'Assemblée élue au suffrage universel. Le reste du budget pourra être aussitôt publié par le président du Reich, avant que le Reichstag ait achevé sa seconde délibération (1). Telle a été la méthode suivie dès les premières années de l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar. Notamment, à l'occasion de la discussion du projet de budget s'appliquant à l'année financière 1920-1921, l'Assemblée Nationale, qui, après avoir adopté la Constitution de 1919, continuait à siéger comme Reichstag (2), vota un crédit nouveau de 500.000 marks destiné à l'Université de Francfort. Le Reichsrat ne donna pas son consentement à ce crédit. Le reste du budget fut aussitôt publié et le ministre des finances informa, le 6 mai 1920, le Reichstag qu'il devait se prononcer une seconde fois sur les 500.000 marks alloués à l'Université de Francfort. Mais, avant de procéder à ce nouveau débat, l'Assemblée Nationale fut dissoute (3). Le crédit voté par elle seule et que le Reichsrat avait désapprouvé devint alors caduc.

Le droit du Reichsrat de refuser son assentiment aux augmentations de dépenses budgétaires décidées par le Reichstag et le droit général d'opposition appartenant au Reichsrat contre les projets de lois adoptés par l'Assemblée élue au suffrage universel diffèrent aussi à d'autres points de vue. En effet, l'article 74 de la Constitution de Weimar prévoit que le Reichsrat

(1) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 69-70 ; Schade H., *op. cit.*, p. 114-115.

(2) Conformément à l'article 180 de la Constitution de Weimar,

(3) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 71-72.

doit indiquer, dans un délai déterminé, les motifs de son opposition ; si le délai expirait avant que ces motifs soient indiqués, l'opposition du Reichsrat ne serait pas valable. A la différence de l'article 74, l'article 85 de la Constitution de Weimar n'impose pas une pareille obligation au Reichsrat. Cette Assemblée a donc le droit de refuser son consentement aux dépenses budgétaires augmentées par le Reichstag, sans préciser les motifs de son attitude. Les causes de cette distinction sont faciles à comprendre. En désapprouvant les crédits majorés par le Reichstag ou ceux inscrits dans le projet de budget par les élus du suffrage universel, le Reichsrat considère que ces augmentations de dépenses sont injustifiées. Les motifs de l'attitude du Reichsrat sont donc évidents. Au contraire, en faisant opposition à un projet de loi adopté par le Reichstag, cette opinion étant dirigée contre le projet de loi tout entier, il est indispensable que le Reichsrat indique les raisons pour lesquelles il a pris une telle résolution. Car, ce n'est qu'ainsi que le Reichstag pourra connaître l'objet et les motifs du mécontentement des représentants des Pays et qu'il sera en mesure soit de satisfaire leurs demandes, soit de les repousser. La situation n'est donc pas la même dans les deux cas.

Enfin, l'opposition du Reichsrat contre un projet de loi voté par l'Assemblée élue au suffrage universel doit intervenir dans un certain délai. Ce délai est fixé à deux semaines, par l'article 74, alinéa 2, de la Constitution de Weimar ; il commence à courir à partir du vote final du Reichstag. Passé ce délai, le Reichsrat ne peut plus faire usage de son droit d'opposition. Il

est forclos. Le silence de cette Assemblée sera donc interprété comme signifiant une approbation tacite du projet de loi. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de crédits nouveaux insérés par le Reichstag dans le projet de budget ou de crédits dont le chiffre a été majoré par les élus du suffrage universel. Dans ces deux dernières hypothèses, l'assentiment du Reichsrat est nécessaire. Cet assentiment doit être formellement exprimé. Il ne peut résulter du silence des représentants des Pays (1), le Reichsrat n'étant pas obligé de donner son consentement dans un délai déterminé.

La différence entre ces deux prérogatives du Reichsrat est mise en évidence par les termes mêmes employés par la Constitution de Weimar. Alors que l'article 74 ne parle que d'un droit d'opposition (*Einspruch*), les alinéas 4 et 5 de l'article 85 disposent que le consentement (*Zustimmung*) de cette Assemblée est nécessaire (2).

La question s'est posée de savoir quelle serait la solution à adopter lorsque le Reichstag ayant majoré certains crédits budgétaires ou ayant inséré dans le projet de budget des crédits nouveaux, le Reichsrat garderait le silence. Il est évident qu'à l'expiration du délai de deux semaines prévu par l'article 74, délai qui, ainsi que nous venons de le dire, commence à courir à partir du vote final du Reichstag, le Reichs-

(1) Poetzsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, p. 351 ; Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 210 ; Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1930, p. 381 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 45.

(2) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 67.

rat n'ayant pas opposé son veto à la loi des finances, celle-ci sera promulguée et publiée par le chef de l'Etat, sauf les crédits pour lesquels l'assentiment du Reichsrat est indispensable. Quel sera alors le sort de ces crédits ?

Deux solutions ont été proposées. D'après le professeur Poetzsch-Heffter, dans un tel cas, ces crédits ne pourront faire l'objet d'une deuxième délibération de l'Assemblée élue au suffrage universel qu'à la suite du refus formel du Reichsrat de les approuver. Tant que le Reichsrat ne se sera pas prononcé, le Reichstag ne pourra donc procéder à un nouveau débat (1). Par conséquent, d'après cet auteur, le silence du Reichsrat constituerait un obstacle insurmontable. Pour faire échouer de pareils crédits, le plus sûr moyen serait que cette Assemblée ne prenne aucune décision.

Braun a critiqué cette solution. Il remarque notamment que les constituants de 1919 n'ont pas voulu qu'en cette matière le dernier mot appartienne aux représentants des Pays. C'est pourquoi l'alinéa 5 de l'article 85 de la Constitution de Weimar dispose que la procédure prévue pour les conflits législatifs survenus entre les deux Assemblées du Reich s'applique également aux conflits budgétaires, lorsque le Reichsrat refuse son consentement. Dans une pareille hypothèse, après la deuxième délibération du Reichstag, la décision définitive appartient soit au président du Reich, soit au peuple. Or, si l'opinion du professeur Poetzsch-Heffter était fondée, c'est le Reichs-

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 351.

rat qui prendrait la décision définitive, puisque lorsqu'il ne voudrait pas approuver les augmentations de crédits votées par le Reichstag, il ne manquerait pas de garder le silence pour empêcher cette Assemblée de procéder à un second débat. Ce serait pour le Reichsrat l'attitude la plus commode, car la deuxième délibération du Reichstag aboutirait soit à la publication pure et simple des crédits adoptés par les élus du suffrage universel, soit à un referendum, lorsque le Reichstag maintiendrait son point de vue à la majorité des deux tiers. Dans le cas où le Reichstag maintiendrait son point de vue à la majorité simple, la deuxième délibération aurait pour conséquence soit un referendum, soit la caducité des crédits. Or, à cause de l'application de l'article 75 de la Constitution de Weimar, qui dispose qu'une résolution du Reichstag ne peut être infirmée par voie de referendum que si la majorité du nombre total des électeurs allemands participe au scrutin, en outre à cause de l'abstention probable des partisans du Reichstag, il semble que, dans la majorité des cas, un pareil referendum sera favorable au Reichstag. Très rarement, le Reichsrat pourra obtenir satisfaction, à la suite de la deuxième délibération de l'Assemblée élue au suffrage universel, si celle-ci ne faisait preuve d'un esprit conciliant. C'est pourquoi, ainsi que Braun le souligne, le Reichsrat, si l'opinion de Poetzsch-Heffter était justifiée, aurait intérêt à se tenir tranquille. En n'exprimant pas son refus d'approuver les crédits votés par le Reichstag, le Reichsrat opposerait une résistance passive que rien ne saurait briser. Avec une telle méthode, il pourrait aisément éluder les dis-

positions de l'article 85, alinéa 5, de la Constitution de Weimar, en vertu desquelles il peut être suppléé à l'assentiment du Reichsrat conformément à la procédure prévue par l'article 74. L'opinion du professeur Poetzsch-Heffter serait par conséquent contraire à la Constitution de Weimar, car elle permettrait au Reichsrat d'imposer son point de vue, en empêchant le Reichstag de procéder à une deuxième délibération. Pour ne pas aboutir à un pareil résultat, Braun estime que si le Reichsrat ne faisait pas connaître sa décision, le gouvernement du Reich devrait demander au Reichstag de procéder à un second débat sur les crédits en suspens, le silence du Reichsrat devant être interprété comme un refus d'approuver ces crédits (1).

Il est incontestable que les constituants de 1919 n'ont pas voulu qu'à l'égard des dépenses nouvelles inscrites par le Reichstag dans le projet du budget, ainsi qu'à l'égard des crédits majorés par cette Assemblée, le Reichsrat possédât un veto absolu. Les travaux préparatoires de la Constitution de Weimar nous en fournissent d'ailleurs la preuve, car c'est uniquement pour ce motif que la commission de la Constitution a modifié le texte proposé par le gouvernement, ainsi que nous l'avons exposé au début de ce paragraphe. Braun a donc raison d'affirmer que, à l'occasion d'un conflit budgétaire, le dernier mot ne devrait pas appartenir au Reichsrat.

Cependant, la solution proposée par Braun est, elle

(1) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 68 ; Schade H., *op. cit.*, p. 116, est du même avis.

aussi, critiquable. En effet, cet auteur déclare que si le Reichsrat garde le silence, le gouvernement du Reich doit demander à l'Assemblée élue au suffrage universel de procéder à une seconde délibération sur les crédits en suspens. Il ne précise pourtant pas le délai pendant lequel le gouvernement devrait attendre la décision du Reichsrat, il n'indique pas à partir de quel moment le gouvernement pourrait agir de la sorte. D'ailleurs, de telles précisions sont très embarrassantes, parce que l'article 85 de la Constitution de Weimar ne prévoit aucun délai.

Dans ces conditions, nous ne pouvons nous rallier à la conclusion de Braun. Quoiqu'il soit évident que les constituants de 1919 n'aient pas voulu que la décision définitive appartienne au Reichsrat relativement à l'augmentation des dépenses votées par le Reichstag, ils n'ont cependant prévu aucun moyen pour briser la résistance passive résultant du silence des représentants des Pays. C'est pourquoi nous croyons que le Reichstag ne peut pas procéder à une nouvelle délibération sur les crédits en suspens, tant que le Reichsrat n'a pas explicitement refusé son consentement (1).

De ce qui vient d'être dit, on voit quelle est la procédure destinée à solutionner les conflits budgétaires survenus entre les deux Assemblées du Reich. Sup-

(1) Il faut d'ailleurs souligner que le Reichsrat ne pourrait garder le silence que s'il s'agissait de crédits qui ne seraient pas indispensables, car s'il s'agissait de crédits indispensables à un service public qui auraient été augmentés par le Reichstag, le silence du Reichsrat aurait pour résultat la suppression de ce service. Or, cela n'est pas toujours possible. Le Reichsrat est donc souvent empêché d'adopter une telle attitude.

posons que le Reichstag ait majoré le montant d'une dépense figurant dans le projet de budget ou qu'il y ait inscrit un nouveau crédit ; lorsque, après avoir été adopté par les élus du suffrage universel, le budget est soumis au Reichsrat, cette Assemblée pourrait, dans le délai légal, lui opposer son veto. Elle pourrait cependant se borner à désapprouver toutes les augmentations de dépenses votées par le Reichstag ou seulement quelques-unes. Dans ce dernier cas, ces crédits feront l'objet d'une deuxième délibération de l'Assemblée élue au suffrage universel. Si cette Assemblée maintenait son point de vue à la majorité simple, le président du Reich aurait le droit de soumettre à un referendum, dans un délai de trois mois, chacun des crédits maintenus par le Reichstag. Sinon, si le chef de l'Etat ne faisait pas usage de ce droit, ces crédits deviendraient nuls (1). Dans l'hypothèse où le Reichstag ne tiendrait pas compte, à la majorité des deux tiers, de la désapprobation du Reichsrat, c'est-à-dire s'il maintenait, à la majorité des deux tiers, un ou plusieurs des crédits en suspens, le pré-

(1) M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 93, écrit que « si le Reichstag « maintient son texte à la majorité des deux tiers, le président « du Reich doit le publier ou ordonner un referendum ; si cette « majorité n'a pas été atteinte, le président doit publier la loi « de budget dans le texte présenté par le gouvernement et accep- « té par le Reichsrat ou ordonner un referendum sur la divergence « d'opinion existant entre les deux Assemblées ».

Il s'agit évidemment d'une erreur, car si le Reichstag maintenait, à la majorité simple, un crédit augmenté par lui et que le Reichsrat aurait refusé d'approuver, le chef de l'Etat ne pourrait pas promulguer et publier ce crédit limité au chiffre figurant dans le projet de budget élaboré par le gouvernement du Reich. En effet, s'il ne soumettait pas, dans le délai de trois mois, à un referendum le conflit survenu entre les deux Assemblées du Reich, ce crédit serait intégralement nul, conformément à l'article 74 de la Constitution de Weimar.

sident du Reich devrait, dans le même délai, ou bien promulguer et publier ces crédits, ou bien les soumettre à une votation populaire (1). Nous avons déjà indiqué que les dispositions de l'article 75 de la Constitution de Weimar s'appliquent à un tel referendum.

A l'occasion de cette procédure, il convient de mentionner quelques hypothèses qui pourraient se produire en pratique. Lorsque le projet de budget est soumis au Reichsrat, en vertu de l'article 69 de la Constitution de Weimar (2), avant d'être présenté au Reichstag, devant le refus des représentants des Pays d'approuver un crédit figurant dans ce projet, le gouvernement pourrait céder et supprimer ce crédit. Si le Reichstag rétablissait ensuite cette dépense, l'assentiment du Reichsrat serait nécessaire, parce que l'Assemblée élue au suffrage universel aurait inséré dans le projet de budget une dépense nouvelle, une dépense qui n'y figurait plus (3).

Dans le cas où le Reichstag majorerait les crédits d'un chapitre du projet de budget, par exemple d'une somme de cent mille marks, et s'il diminuait de la même somme les crédits d'un autre chapitre, il est évident que le chiffre total des dépenses budgétaires

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 351 ; Braun E.-P., *op. cit.*, p. 72 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 46.

(2) L'article 69 de la Constitution de Weimar dispose que le gouvernement du Reich doit d'abord présenter au Reichsrat ses projets de lois. Ensuite, après avoir obtenu l'assentiment de cette Assemblée, le gouvernement peut soumettre ses projets de lois au Reichstag. Si le Reichsrat refusait son assentiment, le gouvernement pourrait quand même saisir le Reichstag, mais il devrait lui exposer les motifs du refus du Reichsrat.

Nous avons déjà vu précédemment qu'ensuite, après l'adoption par le Reichstag d'un projet de loi, le Reichsrat pourra opposer son veto à ce projet de loi.

(3) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 69, note 67.

ne subirait aucun changement. Cependant, le consentement du Reichsrat serait nécessaire, un crédit du projet de budget ayant été augmenté (1).

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar, les conflits budgétaires survenus entre les deux Assemblées du Reich sans être trop fréquents, n'ont pas été non plus très rares. Il résulte d'une statistique publiée par le professeur Poetzsch-Heffter (2), que, de 1920 à 1924, le Reichsrat a refusé à trois reprises son consentement, conformément à l'article 85, alinéa 4. Pendant la période suivante, qui va du 1^{er} janvier 1925 au 31 décembre 1928, le Reichsrat a refusé son consentement quatre fois (3). Mais, jusqu'à présent, le suffrage universel n'a pas eu à intervenir. Aucun de ces conflits n'a abouti à un referendum.

Tenant compte des résultats obtenus, il est permis d'affirmer que les droits accordés au Reichsrat ne constituent pas un frein suffisant contre l'augmentation, par le Reichstag, des dépenses budgétaires. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu aussi un spécialiste allemand des plus compétents en matière de finances publiques, le Docteur Popitz (4). En 1919, on craignait que le Reichstag ne se laissât trop facilement entraîner sur la même pente dangereuse que la plu-

(1) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 69, note 67.

(2) Poetzsch F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 221.

(3) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 129-130.

Dans les sept hypothèses, où le Reichsrat refusa son consentement, son point de vue triompha définitivement deux fois ; le point de vue du Reichstag triompha dans les cinq autres cas.

(4) Cité par Poetzsch-Heffter, *Handkommentar*, p. 351.

part des Assemblées élues au suffrage universel. Ces Assemblées, préoccupées trop souvent de satisfaire les appétits de certaines catégories d'électeurs influents, majoraient fréquemment les dépenses publiques, sans prendre suffisamment en considération l'intérêt de la collectivité. Voilà pourquoi les constituants allemands de 1919, dans le but d'empêcher de semblables abus, décidèrent que le consentement du Reichsrat serait nécessaire, lorsque le Reichstag inscrirait dans le projet de budget des crédits nouveaux ou lorsqu'il augmenterait les crédits y figurant. Sans doute, on était alors convaincu que les représentants des Pays, qui n'ont pas directement de comptes à rendre au suffrage universel, sauraient opposer une résistance efficace aux dépenses démagogiques. Cette prérogative fut aussi accordée au Reichsrat comme une faible compensation des droits enlevés aux Pays par le Reich (1). L'erreur fut pourtant commise de ne pas rendre cette prérogative assez puissante. Ce fut une faute regrettable que celle d'empêcher le Reichsrat de dire le dernier mot à l'égard de tels crédits, car l'expérience a prouvé que les pouvoirs accordés à cette Assemblée, en matière budgétaire, sont trop faibles.

§ 3. — *Le conflit constitutionnel*

Les révisions constitutionnelles ont été soumises, par la Constitution de Weimar, à une procédure spéciale qui, à première vue, paraît particulièrement

(1) Braun E.-P., *op. cit.*, p. 65.

difficile. Des conditions qui semblent très lourdes ont été prévues par l'article 76. Ce texte dispose que la Constitution peut être révisée par une loi. Mais cette loi se distingue des autres lois à cause des majorités « qualifiées » nécessaires pour son adoption. En effet, les lois de révision doivent être votées par le Reichstag à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des membres de cette Assemblée devant participer au scrutin. Si une de ces deux conditions n'était pas remplie, la révision échouerait. En outre, la décision du Reichsrat de ne pas faire opposition à une telle loi doit elle aussi être adoptée à la majorité des deux tiers. Cependant, l'article 76 ne demande pas qu'à ce vote participent au moins les deux tiers des membres du Reichsrat. Les constituants de 1919 ont enfin accordé à cette Assemblée une prérogative très importante relative à la révision de la Constitution. Si, malgré le veto opposé par le Reichsrat à la révision constitutionnelle adoptée par le Reichstag, les élus du suffrage universel maintenaient leur point de vue, le Reichsrat a le droit d'exiger que cette révision fasse l'objet d'une votation populaire.

Une pareille procédure devrait rendre assez difficile la modification de la Constitution, car il suffirait que plus d'un tiers des membres du Reichstag n'approuve pas les modifications projetées, pour empêcher la révision d'aboutir. Ainsi que le professeur Walter Jellinek l'a mis en évidence dans une étude récente (1), la principale difficulté de toute révision

(1) Jellinek Walter, *Verfassungsreform im Rahmen des Möglichen*, Reich und Länder, 1932, p. 268.

constitutionnelle est la participation au scrutin des deux tiers du nombre total des membres du Reichstag. En effet, si plus d'un tiers des membres de cette Assemblée était contre la révision, ils n'auraient qu'à ne pas participer au vote, pour que le quorum ne soit pas atteint et, par conséquent, pour que le Reichstag ne puisse prendre une décision valable. Or, si l'on tient compte du fait qu'il y a toujours des députés malades, ou en voyage, ou empêchés, pour divers autres motifs, de prendre part aux séances du Reichstag, on voit combien est commode et facile une telle obstruction de la minorité de l'Assemblée, cette minorité pouvant même être inférieure au tiers du nombre total des députés, car de nombreux partisans de la révision pourraient être absents.

Quant au Reichsrat, nous venons de dire que, conformément à l'article 76, alinéa premier, il ne peut décider qu'à la majorité des deux tiers des voix exprimées de ne pas opposer son veto à une loi de révision constitutionnelle. Par conséquent, il suffit que plus d'un tiers des voix exprimées se prononce contre la révision, pour que l'opposition de cette Assemblée soit valable (1). La minorité des membres du Reichsrat possède donc un droit très important.

A la suite de l'opposition du Reichsrat, nous savons

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 353 ; Giese F., *op. cit.*, p. 191 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 48 ; Triepel H., *op. cit.*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 545 ; Hatschek J., *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 2^e édition, t. II, Berlin, 1930, p. 19 ; Jacobi Erwin, *Reichsverfassungsänderung*, Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50 jährigen Bestehen des Reichsgerichts, Berlin-Leipzig, I, 1929, p. 236.

que le Reichstag procède à une nouvelle délibération. A cette occasion, il doit également adopter la loi de révision constitutionnelle à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des membres de cette Assemblée devant participer au vote. S'il ne maintenait son point de vue qu'à la majorité simple, ou si moins des deux tiers du nombre total de ses membres prenaient part au scrutin, la révision échouerait (1).

Enfin, si ces conditions étaient respectées et si l'Assemblée élue au suffrage universel maintenait, à la suite de ce second débat, la loi relative à la révision de la Constitution, le Reichsrat aurait le droit d'exiger que cette loi fasse l'objet d'un referendum. Cette décision du Reichsrat serait valable si elle obtenait l'appui de plus d'un tiers des voix exprimées (2). Elle doit être prise dans un délai de deux semaines, délai qui commence à courir à partir du vote final ayant clos la deuxième délibération du Reichstag.

Certains auteurs allemands ont affirmé que le Reichsrat ne pourrait qu'à la majorité des voix exprimées opposer son veto à une révision constitutionnelle adoptée par le Reichstag. C'est notamment l'opinion du professeur Poetzsch-Heffter (3). Ce fut aussi celle de Hugo Preuss (4).

D'après ces auteurs, le texte actuel de l'article 76

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 333.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 353 ; Giese F., *op. cit.*, p. 192 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 49 ; Hatschek J., *op. cit.*, t. II, p. 19 ; Jacobi E., *op. cit.*, p. 237.

(3) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 333.

(4) Preuss H., *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung*, Berlin, 1922, p. 32.

de la Constitution de Weimar n'autorise que cette interprétation. Ce texte, disent-ils, ne prévoit nullement que l'opposition du Reichsrat pourrait être décidée par plus d'un tiers des membres de cette Assemblée. En outre, Poetzsch-Heffter et Hugo Preuss invoquent en faveur de leur opinion les travaux préparatoires de la Constitution. Un amendement, accepté par la huitième commission (dite commission de la Constitution) de l'Assemblée Nationale, disposait que l'opposition du Reichsrat à une révision constitutionnelle était valable si elle obtenait l'appui de plus d'un tiers des voix exprimées. Or, les dispositions de cet amendement n'ont pas été reproduites par l'article 76. Par conséquent, la solution proposée par cet amendement ayant été abandonnée par les constituants de 1919, c'est une autre solution qu'il faut adopter. La conclusion de Poetzsch-Heffter et de Hugo Preuss est que l'opposition du Reichsrat à une modification de la Constitution ne peut être décidée qu'à la majorité des voix exprimées.

Presque tous les auteurs allemands repoussent cette opinion (1). A nous aussi, elle nous semble erronée, pour les motifs suivants :

a) L'article 76 de la Constitution de Weimar ne précise pas que l'opposition du Reichsrat, lorsqu'il s'agit d'une révision constitutionnelle, doit être votée par plus d'un tiers des membres de cette Assemblée. Mais une telle précision paraît inutile, parce qu'elle

(1) Voir Loewenstein Karl, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung*, Tubingue, 1931, p. 99, note 1, et les auteurs qu'il cite, notamment : Anschütz, Triepel, Hatschek, Walter Jellinek, Stier-Somlo, Giese, Erwin Jacobi.

résulte implicitement des dispositions de ce texte. En effet, l'article 76, alinéa premier, 3^e phrase, prévoit que « les décisions du Reichsrat en faveur de la ré-
« vision de la Constitution doivent également être
« prises à la majorité des deux tiers des voix expri-
« mées » (1). Donc, pour qu'une révision constitu-
tionnelle adoptée par le Reichstag soit également ap-
prouvée par le Reichsrat, il est nécessaire que, dans
cette dernière Assemblée, deux tiers des suffrages
exprimés se prononcent pour la révision. Si cette ma-
jorité n'est pas atteinte, il est évident que, confor-
mément aux termes mêmes de l'article 76, le Reichs-
rat désapprouve la révision. Par conséquent, si plus
d'un tiers des voix exprimées sont défavorables à la
révision, le Reichsrat est considéré comme s'opposant
au projet de loi voté par le Reichstag. Ce projet de loi
doit alors revenir devant cette Assemblée pour faire
l'objet d'une nouvelle délibération. A notre avis, telle
est la seule interprétation possible de l'article 76.

b) Les travaux préparatoires fournissent la preuve
certaine que telle fut aussi l'intention des constituants
de 1919. Il est d'ailleurs surprenant de constater que
Hugo Preuss, dont la participation à ces travaux a
été si importante, ne se soit pas exactement rappelé
les conditions dans lesquelles l'article 76 a été éla-
boré. Heureusement, des documents officiels ont été
conservés, qui mettent en évidence l'erreur commise
par celui qu'on a coutume de désigner comme le
principal artisan de la Constitution de Weimar.

(1) Ni le recueil Dareste, *Les Constitutions modernes*, 4^e édition, t. 1, p. 75, ni M. Brunet, *op. cit.*, p. 340, ne donnent une traduction suffisamment précise de cette phrase.

En effet, à la séance du 27 mars 1919 de la huitième commission de l'Assemblée Nationale, le Docteur Beyerle, membre du Centre catholique, critiqua l'article 26 du projet de Constitution, qui s'occupait de la solution des conflits survenus entre le Reichstag et le Reichsrat. Le Docteur Beyerle présenta un amendement prévoyant, parmi d'autres dispositions, que l'opposition du Reichsrat contre un projet de loi de révision constitutionnelle adopté par l'Assemblée élue au suffrage universel pouvait être valablement décidée par plus d'un tiers des voix exprimées à l'occasion du vote ayant lieu au Reichsrat sur ce projet (1). Après une longue discussion, à la séance du lendemain, le 28 mars 1919, l'amendement du Docteur Beyerle fut approuvé par la commission (2).

Puis, à la séance du 6 juin 1919, alors que la commission discutait, en deuxième lecture, le projet de Constitution, le Docteur Beyerle présenta un amendement ayant pour but de grouper en un seul article (3) les dispositions relatives à la révision de la Constitution. Cet amendement prévoyait également que les résolutions du Reichsrat en faveur de la révision de la Constitution devaient être prises à la majorité des deux tiers et que l'opposition de cette Assemblée contre un projet de loi de révision constitutionnelle était valable si un tiers des voix exprimées se prononçait contre la révision (4). Il y avait dans ce

(1) *Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Anlagen zu den stenographischen Berichten*, Nr 391, *Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, p. 162.

(2) *Ibid.*, p. 166.

(3) Article 54.

(4) *Ibid.*, p. 458.

texte une erreur de rédaction. Pour décider l'opposition du Reichsrat, ce n'est pas *un tiers* des voix exprimées, mais *plus d'un tiers* des voix exprimées qui était nécessaire, car si un tiers se prononçait contre et deux tiers se prononçaient pour la révision, le Reichsrat, à la majorité des deux tiers, approuvait lui aussi la révision. Cette erreur passa inaperçue.

La commission adopta intégralement l'amendement du Docteur Beyerle, dans sa séance du 6 juin 1919. Cet amendement a une très grande importance, car c'est de ce texte que l'article 76 de la Constitution de Weimar tire son origine.

Cependant, le projet de Constitution, tel qu'il résulta des délibérations de la commission, fut revu par un comité de rédaction, avant de revenir, en deuxième lecture, devant le plenum de l'Assemblée Nationale (1). Ce comité, parmi les membres duquel se trouvait aussi le Docteur Beyerle (2), avait pour mission de corriger la ponctuation des divers articles, de remplacer les termes étrangers par des expressions allemandes, de supprimer les répétitions, de donner plus de précision à la rédaction, d'améliorer en général la forme du projet de Constitution (3). Mais ce comité n'avait pas le droit de modifier aussi les dispositions de fond du projet de Constitution (4).

L'article 54, devenu, à la suite d'une nouvelle numérotation, l'article 76, subit, à cette occasion, quel-

(1) Schumacher Karl, *Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses. Ein Beitrag zur Vorgeschichte der Reichsverfassung*, Berlin, 1927, p. 6.

(2) *Ibid.*, p. 14.

(3) *Ibid.*, p. 16-18.

(4) *Ibid.*, p. 19-20.

ques remaniements. Notamment la phrase qui précisait que l'opposition de plus d'un tiers des membres du Reichsrat à une révision de la Constitution avait pour effet d'opposer le veto de cette Assemblée au texte adopté par le Reichstag, fut supprimée par le comité de rédaction (1). En agissant de la sorte, le comité était sans doute convaincu qu'il rendait meilleure la rédaction de cet article, en évitant une répétition qui devait lui sembler inutile, car, du moment que cet article prévoit qu'au Reichsrat l'assentiment des deux tiers des voix exprimées est nécessaire pour la révision de la Constitution, il s'en suit que si cette majorité n'est pas réunie, par conséquent si plus d'un tiers des membres de cette Assemblée vote contre la révision, le Reichsrat s'oppose à la modification de la Constitution. Le comité de rédaction a sans doute estimé que cette disposition était suffisamment claire et qu'il était inutile d'ajouter d'autres précisions.

Tel est le seul motif plausible de la décision prise par le comité de rédaction. En effet, ce comité ne pouvait modifier que la forme des articles du projet de Constitution. Il ne pouvait pas toucher aux dispositions de fond, sans excéder ses pouvoirs. S'il avait commis un tel excès de pouvoir, le Docteur Beyerle, qui était membre de ce comité, n'aurait pas manqué de protester et, au cas où le comité n'aurait pas tenu compte de ses protestations, il n'aurait certainement pas manqué de dénoncer à la tribune de l'Assemblée Nationale l'abus commis, en demandant

(1) *Ibid.*, p. 53.

que le texte de son amendement, injustement mutilé, soit intégralement adopté. Or, le Docteur Beyerle, malgré ses nombreuses interventions à la tribune de l'Assemblée Nationale, ne formula pas une pareille réclamation. Son silence sur cette question ne peut s'expliquer que par un seul motif : celui que l'article 76 n'avait subi qu'une simple modification de forme ; à cet égard, nul ne pouvait être mieux informé que le Dr Beyerle.

En conclusion, l'opinion de Hugo Preuss et de Poetzsch-Heffter n'est pas fondée. L'opposition du Reichsrat contre un projet de loi relatif à la révision de la Constitution est donc valable si elle obtient l'appui de plus d'un tiers des voix exprimées. Au cas où le Reichstag maintiendrait son point de vue, nous savons que le Reichsrat a le droit d'exiger que la révision constitutionnelle fasse l'objet d'un referendum, si plus d'un tiers des voix exprimées se prononce dans ce sens. Pour cette hypothèse, on a recours au même raisonnement que nous venons d'indiquer pour l'opposition du Reichsrat. En effet, l'article 76 prévoit que les décisions de cette Assemblée en faveur des révisions constitutionnelles doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Par conséquent, le Reichsrat renoncera à son droit de demander que la révision de la Constitution fasse l'objet d'une votation populaire, lorsque deux tiers des voix exprimées se prononceront dans ce sens, car il s'agit d'une décision favorable à la révision. La résolution contraire, c'est-à-dire celle demandant qu'il soit procédé à un referendum, peut donc être prise par plus d'un tiers des voix exprimées.

Cette procédure prescrite par l'article 76 ne s'applique pas seulement aux lois relatives à la revision de la Constitution, c'est-à-dire aux lois modifiant le texte d'un ou de plusieurs articles de la Constitution. Elle s'applique également aux lois qui, sans modifier un article de la Constitution du Reich, ont cependant pour objet, dans des cas spéciaux, d'y apporter certaines dérogations. Cet usage est des plus critiquables (1). En effet, par cette méthode, une loi inconstitutionnelle est déclarée valable, lorsqu'elle a été adoptée conformément à la procédure prescrite pour les revisions constitutionnelles. Le respect dû à la Constitution exigerait que le texte de celle-ci fût d'abord modifié, avant qu'une loi y dérogeant fût votée.

Depuis le 14 août 1919 (2), la Constitution de Weimar a été plusieurs fois révisée ; Otto Ruthenberg énumère jusqu'en 1926 six lois ayant modifié le texte de différents articles (3). Récemment, la loi du Reich du 17 décembre 1932 vient de modifier l'article 51 de la Constitution de Weimar (4). En outre, les lois impliquant la revision de la Constitution, c'est-à-dire les lois qui, sans modifier le texte d'un article, y apportent cependant des dérogations, ont été très fréquentes. Au 31 décembre 1924, leur nombre s'élevait

(1) Bredt J.-V., *Der Weg der Verfassungsänderung*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 82, 1927, p. 440.

(2) C'est le jour de l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar.

(3) Ruthenberg O., *Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder*, Berlin, 1926, p. 12.

(4) Reichsgesetzblatt, 1932, I, p. 547.

déjà à quinze (1). Depuis alors, il a sensiblement augmenté.

Malgré ces nombreuses applications de l'article 76, jusqu'à présent, la revision de la Constitution n'a pas fait l'objet d'un referendum. Le Reichsrat n'a pas encore usé du droit d'exiger une votation populaire. Les occasions pourtant ne lui ont pas manqué.

Avant de clore ce paragraphe, remarquons que si, à la demande du Reichsrat, le suffrage universel était consulté sur une révision constitutionnelle, le texte adopté par le Reichstag ne serait infirmé que si la majorité des électeurs allemands participait au scrutin et si la majorité des voix valablement exprimées se prononçait contre ce texte. C'est ce qui résulte de l'application de l'article 75 de la Constitution du Reich. L'abstention des partisans du Reichstag rend probable, dans la plupart des cas, l'échec du Reichsrat. Cette Assemblée n'a donc généralement aucun intérêt à faire appel au peuple.

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 227-230 ; Dareste, *Les Constitutions modernes*, 4^e édition, t. I, 1928, p. 56.

CHAPITRE III

LE VETO POPULAIRE

Le veto populaire, c'est-à-dire le droit appartenant à un nombre déterminé de citoyens d'exiger, dans un certain délai, que soit soumise au referendum une loi que le Parlement vient d'adopter (1), ce droit a été accordé au peuple allemand par la Constitution de Weimar. Mais craignant, à juste raison, qu'un tel droit ne serve de prétexte à d'innombrables abus, craignant qu'il ne devienne une arme dangereuse entre les mains d'une minorité audacieuse, les constituants de 1919 l'ont entouré de multiples précautions. Le peuple ne peut pas agir seul. Il ne peut user de son veto que si une forte minorité du Reichstag a pris l'initiative du mouvement. Et même alors, la procédure peut être arrêtée par un vote de la majorité du Reichstag et du Reichsrat, si le président du Reich y consent.

Le veto populaire ne figurait pas dans le projet de Constitution élaboré par Hugo Preuss. Cela ne passa

(1) Barthélémy J. et Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, 1933, p. 113.

pas inaperçu. Le professeur Binding, notamment, écrivit que c'était une grande lacune de ce projet. A son avis, le peuple devait avoir la possibilité d'écarter, par son vote, les lois adoptées par le Parlement. En outre, il lui semblait illogique que Preuss eût inscrit dans son projet le referendum, que même il eût fait une place au referendum obligatoire, et qu'en échange il eût omis le veto populaire (1).

Ni dans les autres projets de Constitution du gouvernement du Reich, le veto populaire ne fut admis. Ce n'est que la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale qui décida d'insérer ce droit dans le projet de Constitution. Le député national allemand Schultz (Bromberg) fut un des premiers à remarquer, à la séance du 28 mars 1919 de cette commission, qu'il était désirable qu'une loi du Reich fasse l'objet d'un referendum si un million de citoyens allemands le demandaient (2). Le 9 avril 1919, au nom du groupe social-démocrate, le député Keil présenta à la commission un amendement disposant que toute loi du Reich, sauf le budget et les lois déclarées urgentes par un vote du Reichstag à la majorité des deux tiers, devait être soumise à une votation populaire, si dans un délai déterminé, que Keil proposait de fixer soit à deux, soit à trois mois, un dixième du nombre total des électeurs allemands l'exigeait (3). Cet amendement précisait d'ailleurs que l'avis du

(1) Binding Karl, *Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches*, Leipzig, 1919, p. 48.

(2) *Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Anlagen zu den Stenographischen Berichten*, Nr 391, *Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, p. 165.

(3) *Ibid.*, p. 295.

peuple pouvait être demandé même sur un ou plusieurs paragraphes d'une loi, et non pas uniquement sur la loi tout entière, si tel était le désir des citoyens qui avaient pris l'initiative du referendum. Car, déclarait Keil, il pourrait arriver qu'une loi votée par le Reichstag correspondît dans la plupart de ses dispositions à la volonté du peuple, mais qu'elle contînt aussi quelques prescriptions que le suffrage universel désapprouverait. Dans ce cas, il serait nécessaire que le peuple puisse écarter seulement les dispositions contraires à sa volonté, et non pas la loi tout entière (1).

A la séance de la commission de la Constitution du 11 avril 1919, plusieurs députés membres du parti démocrate présentèrent un amendement, dont l'importance est très grande, car c'est ce texte qui est à l'origine des articles 72 et 73 de la Constitution de Weimar. Il était prévu, dans cet amendement, qu'à la demande d'un tiers des membres du Reichstag, le président du Reich devait ajourner de deux mois la publication d'une loi votée par cette Assemblée. Cette disposition ne devait pas s'appliquer au budget du Reich, dont, par conséquent, la publication ne pourrait être ajournée. Il était en outre décidé que les lois considérées urgentes par le Reichstag et le Reichsrat pourraient être publiées par le chef de l'Etat, malgré la demande formulée par la minorité du Reichstag. Enfin, la loi, dont la publication avait été ajournée, devait être soumise à un referendum, si un dixième du nombre total des électeurs l'exigeait (2).

(1) *Ibid.*, p. 295.

(2) *Ibid.*, p. 307.

Koch (Cassel) soutint cet amendement, au nom du parti démocrate. Il s'efforça d'abord de mettre en évidence les inconvénients de la proposition des social-démocrates. Celle-ci était très peu pratique. Son résultat serait de retarder inutilement l'entrée en vigueur de la plupart des lois. L'amendement social-démocrate facilitait aussi l'obstruction parlementaire, en demandant que le Reichstag déclare à la majorité des deux tiers l'urgence d'une loi, pour que cette loi soit aussitôt publiée. Il fallait se contenter, dans une semblable hypothèse, de la majorité simple. Des abus n'étaient pas à redouter, car si le Reichstag osait déclarer urgente une loi qui ne l'était point, le peuple, par voie d'initiative populaire, avait la possibilité de demander l'abrogation d'une telle loi. En outre, les démocrates estimaient qu'il ne fallait pas ajourner la publication de toutes les lois, en attendant, la plupart du temps inutilement, le veto du peuple. C'est pourquoi ils proposaient que la publication d'une loi fût ajournée seulement dans le cas où un tiers des membres du Reichstag le réclamait (1).

Ce fut ce point de vue qui l'emporta, après une longue discussion (2) dont nous avons déjà rendu compte. Cependant, une modification importante fut adoptée, en deuxième lecture, par la commission de la Constitution : elle décida que si un tiers des membres du Reichstag demandait l'ajournement de la publication d'une loi, cette loi serait soumise à un referendum, si *un vingtième* du nombre total des

(1) *Ibid.*, p. 308.

(2) *Ibid.*, p. 312-313.

électeurs allemands en exprimait le désir (1). Le veto populaire devenait ainsi moins difficile, car, il est évident qu'on peut réunir beaucoup plus aisément les signatures d'un vingtième des électeurs que celles d'un dixième.

Les textes de la Constitution de Weimar qui s'occupent du veto populaire sont les articles 72 et 73, alinéa 2.

En vertu de l'article 72, la publication d'une loi du Reich sera ajournée de deux mois si un tiers du Reichstag le demandait. Cependant, le président du Reich aura le droit de publier aussitôt une telle loi, si elle était déclarée urgente par le Reichstag et le Reichsrat.

La première question qui se pose est celle de savoir ce qu'il faut entendre par « le tiers du Reichstag » (« *ein Drittel des Reichstags* »). S'agit-il, dans un pareil cas, du tiers du nombre total des membres du Reichstag ? Ou bien s'agit-il seulement du tiers des membres qui participent au vote décidant l'ajournement de la publication de la loi ? C'est cette dernière solution qui nous semble être la solution conforme au texte de la Constitution. Elle est d'ailleurs adoptée par la plupart des auteurs allemands (2).

En effet, ainsi que le professeur Poetzsch-Heffter

(1) *Ibid.*, p. 458 ; séance du 6 juin 1919.

(2) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 315 ; Giese F., *op. cit.*, p. 181 ; Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 15 ; Hatschek Julius, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 2^e édition, t. 1, Berlin, 1930, p. 338, note 2 ; Jellinek Walter, *Das einfache Reichsgesetz*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, p. 176. C'est donc par erreur que M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 73, affirme que cette solution n'aurait pas l'assentiment de « la majorité des auteurs ».

l'a remarqué (1), si les auteurs de la Constitution de Weimar avaient voulu que le droit de réclamer l'ajournement de la publication d'une loi appartînt au tiers du nombre total des membres du Reichstag, ils n'auraient certainement pas manqué de le dire avec toute la précision nécessaire. C'est ainsi notamment qu'ils ont procédé, à l'occasion de l'article 76, en décidant que la Constitution ne pourrait être révisée que si deux tiers du nombre total des membres du Reichstag participaient au vote.

La solution contraire aboutirait à des résultats absurdes. Si nous considérons le nombre des députés du septième Reichstag de la République qui fut élu le 6 novembre 1932 (2), ce nombre est de 584 (3). En vertu de l'article 32, alinéa 2, de la Constitution de Weimar et du paragraphe 98, alinéa premier, du règlement du Reichstag, cette Assemblée ne pourra valablement prendre des décisions que si plus de la moitié de ses membres sont présents, c'est-à-dire si plus de la moitié de ses membres participent au vote. Par conséquent, pour que le Reichstag puisse adopter un projet de loi, la présence au scrutin de 293 députés est indispensable. Un projet de loi pourra donc être adopté par 147 voix. Or, si le tiers qui aurait le droit de demander l'ajournement de la publication était le tiers du nombre total des membres du Reichstag, ce droit n'appartiendrait qu'à 195 députés. Dans ce cas, 147 députés auraient des droits plus

(1) Poetzsch F., *Die Auslegung des Art. 72 der Reichsverfassung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1925, p. 1323.

(2) Ce Reichstag vient d'être dissous (début de février 1933).

(3) *Vossische Zeitung*, n° 52 du 31 janvier 1933 (édition du soir).

importants que 195 de leurs collègues. Car, incontestablement, prendre une décision définitive sur le sort d'un projet de loi, adopter ou repousser un pareil texte, est un acte beaucoup plus important que celui de demander l'ajournement de la publication de ce texte, dans cette dernière hypothèse, la décision définitive n'appartenant plus au Reichstag, mais à un autre organe. En outre, ainsi que le conseiller ministériel Dr Kaisenberg l'a observé, si le droit de réclamer l'ajournement de la publication d'une loi n'appartenait qu'au tiers du nombre total des membres du Reichstag, l'hypothèse pourrait se présenter que la demande d'ajournement faite par 195 députés soit écartée par le président du Reich, à la suite d'une déclaration d'urgence votée par le Reichstag et le Reichsrat, donc à la suite d'un vote qui pourrait n'exprimer que la volonté de 147 membres du Reichstag (1). Un tel résultat met en évidence combien est peu fondée l'opinion soutenue notamment par le professeur Anschütz (2), qui prétend que « le tiers du Reichstag », dont parle l'article 72 de la Constitution de Weimar, est le tiers du nombre total des membres de cette Assemblée.

La solution à laquelle nous nous rallions a été d'ailleurs adoptée par la commission juridique du Reichstag, dans sa séance du 15 décembre 1925 (3).

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 15.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 333. Venator, *Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 43, 1922, p. 66 et Hartwig W., *op. cit.*, p. 31, sont de la même opinion.

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 15 ; Poetzsch-Heffter F., *Handkommenfar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, p. 315.

Dans quel délai la minorité du Reichstag devra-t-elle présenter sa demande visant à l'ajournement de la publication de la loi ? Ni l'article 72 de la Constitution, ni l'article 73, alinéa 2, n'ont fixé un délai. Mais il est évident qu'une telle demande devra être formulée avant que la loi n'ait été publiée. Or, comme le président du Reich est obligé, en vertu de l'article 70, de publier une loi dans le délai d'un mois à partir du vote final du Reichstag, il s'en suit que la minorité du Reichstag devra, durant ce même délai, exiger l'ajournement de la publication ou, au moins, dans ce délai, exiger que cette question soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée (1). Au cas où, pendant ce délai, la loi aurait été publiée avant que son ajournement n'ait été demandé, dans ce cas, si le tiers du Reichstag formulait une telle demande postérieurement à la publication de la loi, cette demande n'aurait aucun effet (2).

Nous savons que le résultat immédiat poursuivi par la minorité du Reichstag est celui d'obtenir l'ajournement de deux mois de la publication de la loi. Ces deux mois sont calculés du jour où le vote final du Reichstag, en troisième lecture, est intervenu. A l'expiration de ce délai de deux mois, si la demande n'a pas été faite au ministre de l'intérieur du Reich de soumettre à un referendum la loi dont la publication a été ajournée ou si une telle demande a été repoussée par le ministre parce qu'elle était irrégulière, alors commencera à courir le délai d'un mois prévu par

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 315 ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 15.

(2) Kaisenberg, *op. cit.*, p. 15.

l'article 70 de la Constitution, qui est destiné à permettre au président du Reich de prendre une des deux résolutions suivantes : ou bien de publier la loi, ou bien de décider qu'elle fera l'objet d'une votation populaire (1).

Par conséquent, si, en temps utile, un tiers des membres du Reichstag s'est prononcé pour l'ajournement de la publication d'une loi, le chef de l'Etat

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 315 ; Anschütz G., *op. cit.*, p. 333 ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 16 ; Jellinek W., *op. cit.*, p. 176 ; Lammers, *Die Aussetzung der Verkündung des Duellgesetzes*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 507-509.

Le professeur Triepel, *op. cit.*, p. 541, est d'un autre avis. Il estime que si le délai de deux mois prévu par l'article 72 de la Constitution de Weimar s'est écoulé sans que le referendum ait été valablement réclamé, le président du Reich devra publier aussitôt la loi en question, sans pouvoir attendre l'expiration d'un nouveau délai d'un mois. Il déclare que dans une telle hypothèse, le délai d'un mois prévu par l'article 70 est déjà expiré, car ce délai commence à courir du jour où la loi est « parvenue à sa mise en état ». Or, du moment qu'un referendum n'a pas été réclamé, cette loi est parvenue à sa mise en état le jour où le vote final du Reichstag a eu lieu.

Nous croyons que cette opinion n'est pas fondée. A notre avis, le délai de deux mois prévu par l'article 72 de la Constitution de Weimar et le délai d'un mois prévu par l'art. 70 ne se confondent pas. Ils ont chacun un objet différent. Durant le délai de deux mois, conformément à l'article 72, la loi ne peut pas être publiée (sauf si elle était déclarée urgente par le Reichstag et le Reichsrat). Durant le délai d'un mois, conformément aux articles 70 et 73, alinéa premier, le président du Reich a la possibilité de décider soit de publier la loi, soit de la soumettre à un referendum. Cette décision, il ne pourrait la prendre que lorsqu'il aurait la possibilité de publier la loi, donc après que le délai de deux mois prévu par l'article 72 serait écoulé. Sur cette matière, voyez les observations si intéressantes du Dr Lammers, *op. cit.*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 508-509.

M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 74, écrit que « le professeur Giese et « M. Kaisenberg... estiment que pendant les deux mois de l'ajournement, le président du Reich a eu tout le temps voulu pour « réfléchir sur l'opportunité de la publication ou du referendum ». Par conséquent, d'après M. Le Dantec, ces deux auteurs « se prononcent pour la publication immédiate à l'expiration du délai « de deux mois ». En ce qui concerne le Dr Kaisenberg, son opinion est absolument contraire à celle que lui attribue M. Le

doit tenir compte de cette demande et attendre l'expiration du délai de deux mois, pour fixer son attitude. Cependant, pour éviter l'obstruction à laquelle la minorité des membres du Reichstag ne manquerait certainement pas de recourir, comme nous l'avons déjà indiqué, des précautions ont été prises par la Constitution de Weimar. La loi, dont l'ajournement de la publication a été exigé, pourra être déclarée urgente par le Reichstag et par le Reichsrat, à la majorité simple des voix (1). Dans ce cas, le président du Reich pourra ou bien publier aussitôt la loi en question — ce qu'il fera certainement si l'intervention de la minorité du Reichstag a été abusive et alors cette intervention ne produira aucun effet et la loi entrera définitivement en vigueur — ou bien, au contraire, attendre l'expiration du délai de deux mois, ce qui équivaut de sa part à reconnaître que la minorité du Reichstag n'a pas eu absolument tort (2). Dans cette dernière hypothèse, le chef de l'Etat pourrait aussi refuser de prendre en considération la déclaration d'urgence votée par les deux Assemblées du Reich, parce qu'il estimerait que la loi en question n'est nullement urgente (3).

Dantec. Voyez : Dr Georg Kaisenberg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 16. Quant au professeur Giese, dans son commentaire de la Constitution de Weimar, il expose très brièvement les deux opinions en présence, sans faire les affirmations que M. Le Dantec lui prête. Voyez : Friedrich Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 181.

(1) Hartwig W., *op. cit.*, p. 32.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 333 ; Giese F., *op. cit.*, p. 181 ; Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 316 ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 15.

(3) Bühler O., *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Leipzig-Berlin, p. 99.

Supposons que la minorité du Reichstag ayant demandé l'ajournement de la publication d'une loi, cette loi n'a pas été déclarée urgente par la majorité du Reichstag et du Reichsrat, ou bien qu'une telle déclaration d'urgence s'est produite, mais que le président du Reich n'en a pas tenu compte. Une procédure spéciale pourra être alors entreprise, dont le but sera de soumettre cette loi à un referendum.

Cette procédure est à peu près la même que celle prescrite pour les initiatives populaires. Dans un délai de deux semaines, délai qui commence à courir du jour où le tiers du Reichstag s'est prononcé pour l'ajournement de la publication de la loi, une demande devra être présentée au ministre de l'intérieur du Reich pour que cette loi fasse l'objet d'un referendum (1). La demande devra être signée par cinq mille citoyens allemands jouissant du droit de vote. Il est en outre exigé par la loi sur le referendum (2), que l'autorité communale du domicile de chaque signataire certifie que celui-ci possède le droit de voter. Une exception a été toutefois prévue en faveur des partis politiques et des grandes associations. Ceux-ci, par l'entremise de leur bureau, ont la faculté de présenter au ministre de l'intérieur du Reich de telles demandes, en étant dispensés de les faire signer par cinq mille citoyens allemands, s'ils peuvent prouver que cent mille membres appartenant à leur groupement et possédant le droit de vote appuient cette demande. C'est évidemment une preuve assez diffi-

(1) Loi sur le referendum du 27 juin 1921, § 28.

(2) § 27.

cile à faire et qui permet au ministre de recourir à certaines chicanes, ainsi que nous l'exposerons bientôt.

Le ministre de l'intérieur du Reich examinera si la demande qui lui a été adressée remplit les conditions prescrites par la loi sur le referendum (1). Il aura notamment à constater si le nombre des signatures apposées est réellement de cinq mille et si, pour chacun des signataires, l'autorité communale a attesté la jouissance des droits électoraux. Il aura, de même, à rechercher, au cas où la demande émane d'un parti politique ou d'une association, conformément au paragraphe 27, alinéa 2, si cette demande est appuyée par cent mille membres du groupement respectif. Il devra également examiner si la demande a été présentée avant que deux semaines se soient écoulées depuis que le tiers du Reichstag a voté l'ajournement de la publication de la loi. Il devra enfin constater si cette loi ne rentre pas dans les catégories énumérées par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, c'est-à-dire s'il ne s'agit pas d'une loi d'impôt, ou d'une loi relative aux traitements des fonctionnaires, ou enfin de la loi budgétaire, car, en ce qui concerne ces trois catégories de lois, elles ne peuvent être soumises à un referendum que par le président du Reich. Dans l'hypothèse où toutes ces prescriptions auraient été respectées, où toutes les conditions légales auraient été remplies, dans l'hypothèse où, bien entendu, la demande présentée aurait uniquement pour objet de solliciter qu'une consultation populaire ait lieu sur la loi dont la publica-

(1) § 30.

tion a été ajournée par la minorité du Reichstag, le ministre de l'intérieur devra admettre cette demande et donner cours à la procédure. Sinon, si les prescriptions légales n'avaient pas été respectées, le ministre devrait repousser une telle demande. Remarquons d'ailleurs que sa décision est définitive, qu'elle n'est susceptible d'aucun recours, même s'il avait commis un excès de pouvoir. Le ministre de l'intérieur est cependant placé sous le contrôle du Reichstag qui pourrait blâmer sa conduite, au cas où ses procédés auraient été abusifs (1).

Si le ministre de l'intérieur du Reich se prononçait pour l'admission de la demande qui lui a été adressée, il publierait cette décision dans le *Reichsanzeiger*, qui est le journal des publications officielles du Reich. Dans cette communication du *Reichsanzeiger*, il sera précisé qu'en vertu du paragraphe 31 de la loi sur le referendum et du paragraphe 71 de l'ordonnance du 14 mars 1924, la demande présentée par le groupement X a été admise. Suivra ensuite le texte même de cette demande. Enfin, sera annoncé le délai pendant lequel pourront s'inscrire sur les listes tenues à la disposition des intéressés par les autorités communales ceux des citoyens allemands qui désirent que la loi dont la publication a été ajournée fasse l'objet d'un referendum. Ce délai est généralement de quatorze jours (2).

A la suite de cette publication commence une nouvelle phase de la procédure, dite « procédure d'ins-

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 38.

(2) § 31 de la loi du 27 juin 1921.

cription » (*Eintragungsverfahren*). Les promoteurs de la demande adressée au ministre de l'intérieur du Reich doivent faire imprimer des listes, conformes à un formulaire annexé à l'ordonnance du 14 mars 1924 (1). Ces listes sont destinées à recevoir les signatures de ceux qui désirent qu'une votation populaire ait lieu sur la loi votée par le Reichstag et dont la publication a été ajournée. Elles ne reproduisent pas le texte complet de la loi en question, mais seulement son titre et l'objet auquel elle se rapporte. Ce sont les promoteurs qui supportent intégralement les frais d'impression et qui doivent eux-mêmes envoyer ces listes aux autorités communales, en payant intégralement les frais de port (2). Au cas où ils ne s'acquitteraient pas de cette obligation, la procédure serait interrompue par leur faute.

Les autorités communales, après avoir reçu les listes d'inscription, doivent annoncer, par voie de publications ou par tout autre moyen, les jours et les heures durant lesquels les intéressés pourront s'inscrire, ainsi que les lieux où ces listes seront tenues à leur disposition (3). Tout citoyen allemand, évidemment sans distinction de sexe, puisqu'en Allemagne les femmes jouissent des mêmes droits politiques que les hommes, tout citoyen allemand qui possède le droit de voter aux élections pour le Reichstag, a la faculté de s'inscrire sur ces listes. De sa

(1) Ce formulaire est reproduit dans l'ouvrage cité du Dr Kaisenberg, à la page 98.

(2) § 44 de la loi du 27 juin 1921 ; § 73 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) § 76 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

propre main, il y inscrira son nom et ses prénoms, ainsi que sa profession et son domicile (1). Les inscriptions seront closes le jour où expirera le délai fixé par le ministre de l'intérieur du Reich. Aussitôt les listes closes, les autorités communales calculeront le nombre d'inscriptions contenues par chaque liste et certifieront que les signataires avaient bien le droit de s'inscrire (2). Au cas où le nombre total des inscriptions valables pour tout le territoire du Reich représenterait moins d'un vingtième du nombre total des électeurs du Reich, dans ce cas, le veto ayant échoué, la procédure serait terminée ; la loi dont la publication a été ajournée devrait être publiée par le président du Reich, dans le délai d'un mois, prévu par l'article 70 de la Constitution de Weimar, à moins d'être soumise par lui, dans le même délai, à un referendum, en vertu de l'article 73, alinéa premier, de la Constitution.

Au contraire, si le nombre total des inscriptions valables pour tout le territoire du Reich représentait au moins un vingtième du nombre total des électeurs allemands, la loi dont la publication a été ajournée devra faire l'objet d'une votation populaire. Le nombre total des électeurs allemands pris en considération est celui enregistré officiellement à l'occasion des dernières élections générales pour le Reichstag, ou de la dernière élection présidentielle ou, enfin, à l'occasion du dernier referendum (3). Par conséquent, c'est le chiffre total des électeurs enregistré

(1) § 36 de la loi du 27 juin 1921.

(2) § 40 de la loi du 27 juin 1921.

(3) § 42 de la loi du 27 juin 1921.

lors de la plus récente consultation populaire générale qui sera pris en considération. Rappelons qu'actuellement (février 1933) ce nombre est celui constaté lors des élections pour le Reichstag du 6 novembre 1932 ; il s'élève à 44.420.000 électeurs (1). Donc, pour que la loi dont l'ajournement de la publication a été décidée fasse l'objet d'un referendum, 2.221.000 citoyens allemands devraient s'inscrire sur les listes tenues à leur disposition par les autorités communales. Ce chiffre, quoique très important, n'est pourtant point excessif par rapport à la population totale du Reich. Avec l'excellente organisation des grands partis politiques allemands, il pourra aisément être atteint et même dépassé. N'oublions pas, en effet, qu'aux élections pour le Reichstag du 6 novembre 1932, cinq partis politiques ont obtenu chacun un nombre de voix supérieur à trois millions (2).

Cette phase de la procédure d'inscription (*Eintragungsverfahren*) du veto populaire est identique à celle prévue pour les initiatives populaires (3). Nous ne nous sommes pas arrêté sur les détails, nous bornant à décrire ses traits généraux, parce que nous devons revenir sur cette matière dans le chapitre suivant consacré à l'initiative populaire. Nous préférons examiner alors les multiples questions de détail qui se posent, attendu que, jusqu'à présent, dans le Reich, cette procédure d'inscription n'a pas encore fonc-

(1) *Berliner Tageblatt*, n° 551 du 20 novembre 1932.

(2) *Vossische Zeitung*, n° 534 du 7 novembre 1932.

(3) Sauf quelques petites différences quant au contenu des listes d'inscription et sauf le fait que, lorsqu'il s'agit d'une initiative populaire, au moins un dixième du nombre total des électeurs doit s'inscrire sur ces listes et non plus un vingtième.

tionné à l'occasion d'un veto du peuple, tandis que, à trois reprises différentes, elle a été mise en application à l'occasion d'initiatives populaires.

Par conséquent, si au moins un vingtième du nombre total des électeurs s'est inscrit sur les listes conservées par les autorités communales, la loi dont la publication a été ajournée sera soumise par le gouvernement du Reich (1) à un referendum. L'article 75 de la Constitution de Weimar s'appliquera à ce referendum. Donc, pour que le texte adopté par le Reichstag soit infirmé, la majorité du nombre total des électeurs devra participer au scrutin et la majorité des voix valablement exprimées devra se prononcer contre ce texte (2). Si la majorité du nombre total des électeurs ne participait pas au vote, dans une pareille hypothèse, même si l'unanimité des votants votait contre le texte adopté par le Reichstag, ce texte ne serait pourtant pas infirmé. C'est pourquoi les partisans de la majorité du Reichstag ne manqueront pas d'adopter, ici encore, la tactique si commode de l'abstention. L'article 75 de la Constitution de Weimar est ainsi un des principaux obstacles qui s'opposent au veto populaire. Ce n'est d'ailleurs pas le seul.

Après avoir esquissé, en traits généraux, la réglementation à laquelle le veto populaire a été soumis en Allemagne, il nous reste à examiner quelques points de détail qu'il est indispensable de connaître

(1) Par le gouvernement du Reich et non par le président du Reich (Anschütz G., *op. cit.*, p. 341).

(2) Stier-Somlo F., *Deutsches Reichs und Landesstaatsrecht*, I, Berlin-Leipzig, 1924, p. 529.

pour bien comprendre le fonctionnement de cette institution.

Le veto populaire ne peut avoir pour objet que les lois adoptées par le Reichstag (1), aussi bien les lois ordinaires que les lois impliquant la révision de la Constitution, mais non pas aussi d'autres résolutions prises par cette Assemblée et qui n'auraient pas la forme législative. Pourtant, certaines catégories de lois, ainsi que nous l'avons déjà indiqué brièvement, ne peuvent faire l'objet d'un veto populaire. Il s'agit des lois d'impôts, des lois sur les traitements des fonctionnaires et de la loi budgétaire (2). Cette exception qui s'applique aussi à l'initiative populaire, est prévue par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. En effet, ce texte dispose que les lois d'impôts, les lois sur les traitements des fonctionnaires et la loi budgétaire ne pourront être soumises au vote du suffrage universel que par le président du Reich. Par conséquent, la minorité du Reichstag ne pourrait pas solliciter l'ajournement de la publication d'une loi rentrant dans une de ces trois catégories, car cet ajournement n'a pour but que de permettre à un nombre déterminé de citoyens allemands de demander qu'il soit procédé à un referendum. Or, sur de telles lois, un referendum n'aura lieu que si le chef de l'Etat l'ordonne de sa propre initiative, le

(1) L'avis du peuple devra être demandé sur la loi tout entière. Il ne peut être demandé seulement sur certains paragraphes de la loi (Triepel H., *op. cit.*, p. 506).

(2) En ce qui concerne la loi budgétaire, diverses interprétations ont été proposées, qui seront indiquées par nous dans le chapitre suivant.

peuple n'ayant pas le droit de faire une pareille demande (1).

Les motifs de cette exception sont très plausibles. Le budget présente toujours un caractère d'urgence qui s'oppose à tout ajournement. En outre, les lois budgétaires, ainsi que les lois d'impôts et de traitements, pourraient donner lieu à des querelles passionnées, où la démagogie interviendrait souvent pour y infiltrer son terrible poison. Le jugement que les masses populaires prononceraient, sous l'influence d'une propagande trop peu scrupuleuse dans ses moyens et dans ses calculs, risquerait donc de ne pas correspondre aux véritables intérêts de la nation (2). Et n'oublions pas que le budget, les lois d'impôts et même les lois de traitements ont des répercussions extrêmement importantes, car d'elles dépend la santé économique et politique de l'Etat. On ne peut qu'approuver l'Assemblée Nationale de 1919 de s'être montrée si prudente et d'avoir décidé que seul le président du Reich pourrait consulter le peuple sur de telles matières.

Au cas où, à la demande de la minorité du Reichstag, la publication d'une loi aurait été ajournée de deux mois, la question s'est posée de savoir si dans ce délai de deux mois un vingtième du nombre total des électeurs doit s'être inscrit sur les listes conservées par les autorités communales, pour demander que la dite loi soit soumise à un referendum. Si l'on rapprochait l'article 73, alinéa 2, de la Constitution

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 507 ; Anschütz G., *op. cit.*, p. 339 ; Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 534.

(2) Triepel H., *op. cit.*, p. 506 ; Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 534.

de Weimar, de l'article 72, il semblerait que la réponse ne pourrait être qu'affirmative. Cependant, il a été remarqué, à juste raison, que deux mois signifient trop peu de temps pour remplir les multiples formalités exigées par la loi sur le referendum. En effet, il faudrait que, durant ces deux mois, la minorité du Reichstag vote l'ajournement de la publication de la loi, que cinq mille citoyens allemands demandent l'ouverture de la procédure d'inscription, que le ministre de l'intérieur du Reich examine cette demande, qu'il la déclare admise et qu'il fasse les publications nécessaires au *Reichsanzeiger*, que les promoteurs de la demande présentée au ministre de l'intérieur fassent imprimer les listes destinées à recueillir les inscriptions des électeurs allemands et qu'ils distribuent ces listes aux autorités communales ; enfin, que pendant quatorze jours, au moins, ces listes soient tenues à la disposition des citoyens désireux de s'inscrire. Même si l'on supposait que les résultats ne seraient calculés et vérifiés que postérieurement, il paraît à peu près impossible que toutes ces formalités soient remplies en deux mois.

C'est pourquoi, malgré les termes assez précis des articles 72 et 73, alinéa 2, de la Constitution, on s'est efforcé de trouver une solution qui, sans s'écarter outre mesure de la Constitution, tienne cependant compte des nécessités pratiques. Déjà en 1921, à l'occasion de la discussion du projet de loi sur le referendum, la commission juridique du Reichstag fut d'avis que pendant le délai de deux mois durant lequel la publication d'une loi aurait été ajournée, seule la procédure d'admission (*Zulassungsverfahren*)

devrait être terminée. En d'autres termes, pendant ce délai de deux mois, qui commence à courir à partir de l'adoption de la loi par le Reichstag, en troisième lecture, la minorité du Reichstag devra voter l'ajournement de la publication ; puis cinq mille citoyens ou le bureau d'un groupement, dont cent mille membres appuient son action, devront demander au ministre de l'intérieur du Reich que cette loi soit soumise à un referendum ; enfin, le ministre de l'intérieur devra faire connaître sa réponse, soit en admettant, soit en repoussant la demande qui lui a été présentée. La commission juridique du Reichstag précisa d'ailleurs qu'elle considérait erronée l'opinion de ceux qui prétendaient que dans le délai de deux mois l'inscription sur les listes devait également être achevée. Par conséquent, elle croyait que les inscriptions pouvaient commencer même après l'expiration de ce délai (1).

Les avis exprimés par la commission juridique du Reichstag jouissent toujours d'un grand prestige. Il faut néanmoins reconnaître que l'interprétation donnée par elle aux articles 72 et 73, alinéa 2, de la Constitution, ne tient pas suffisamment compte des termes mêmes de ces deux textes. Cependant, lorsqu'il s'agira de mettre en application la procédure du veto populaire, on sera obligé de suivre cette interprétation ; sinon le temps manquera pour achever les formalités si nombreuses et si longues prescrites par la loi sur le referendum (2).

(1) Reichstag, I. Wahlperiode, 1920-1921, Drucks, Nr 2234, p. 8.

(2) Von Jan H., *Das Reichsgesetz über den Volksentscheid*, 2^e édition, Munich-Berlin-Leipzig, 1926, p. 23.

Une loi, dont l'ajournement de la publication aurait été demandé, donc à l'égard de laquelle la procédure du veto populaire aurait été commencée, pourrait aussi être soumise à un referendum à cause de l'opposition du Reichsrat. On pourrait, en effet, supposer que la minorité du Reichstag a d'abord voté l'ajournement de la publication et qu'ensuite le Reichsrat, dans le délai légal, a opposé son veto à cette même loi. On pourrait aussi supposer, inversement, que le Reichsrat a d'abord fait usage de son droit d'opposition et que postérieurement seulement l'ajournement de la publication a été exigé par le tiers du Reichstag. Cette situation donnerait certainement lieu à de multiples complications, dont certains auteurs se sont efforcés de trouver la solution, en distinguant plusieurs hypothèses (1).

Au cas où un vingtième du nombre total des électeurs allemands se serait inscrit sur les listes demandant que la loi dont la publication a été ajournée soit soumise à un referendum, au cas où ces inscriptions auraient eu lieu avant que le Reichstag n'ait pris une attitude à l'égard de l'opposition du Reichsrat, alors c'est au referendum prévu par l'article 73, alinéa 2, de la Constitution, qu'il faudra procéder. Quant au veto du Reichsrat, il n'aura, dans une pareille hypothèse, aucune conséquence, attendu qu'une seconde délibération du Reichstag serait inutile. En effet, cette Assemblée n'a pu garder si longtemps le silence que parce qu'elle n'était pas disposée à adop-

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 528.

ter les modifications sollicitées par le Reichsrat. Par conséquent, même à la suite de la deuxième délibération du Reichstag, le désaccord subsisterait entre les deux Assemblées. Ce désaccord ne pourrait être tranché par le chef de l'Etat qu'en ayant recours à une votation populaire ou en publiant le texte voté par le Reichstag, si cette Assemblée a maintenu son point de vue à la majorité des deux tiers, soit en ayant recours à un referendum, faute de quoi le texte voté par le Reichstag serait infirmé, si cette Assemblée a maintenu son point de vue à la majorité simple. Or, du moment que le peuple doit se prononcer sur le texte adopté par le Reichstag, à la suite de l'ajournement de la publication voté par la minorité du Reichstag et de la demande appuyée par un vingtième du nombre total des électeurs, ce texte sera ou bien approuvé, ou bien repoussé par le suffrage universel. On comprend alors aisément les raisons pour lesquelles une seconde délibération du Reichstag, à la suite du veto du Reichsrat, serait inutile. En effet, procéder à un nouveau referendum n'aurait pas de sens ; d'autre part, si le peuple avait repoussé — dans la procédure du veto populaire — le texte adopté par le Reichstag, le président du Reich ne pourrait plus publier ce texte, même dans l'hypothèse où le Reichstag l'aurait maintenu à la majorité des deux tiers, lors de sa seconde délibération. Car, l'article premier, alinéa 2, de la Constitution de Weimar déclare que la puissance étatique émane du peuple. La volonté du peuple allemand est donc la loi suprême de l'Etat. Cette volonté ayant été clairement exprimée, le président du Reich ne pourrait pas la mécon-

naître, en publiant au *Bulletin des lois* un texte que le suffrage universel aurait désapprouvé (1).

La solution du cas què nous venons de considérer, serait donc assez simple. D'autres situations pourraient cependant se présenter, qu'il importe également d'examiner.

Supposons, comme dans l'hypothèse envisagée plus haut, que le Reichsrat ait fait opposition contre une loi votée par le Reichstag et que la minorité du Reichstag ait demandé elle aussi l'ajournement de la publication de ce texte. Mais, à la différence du cas précédemment examiné, supposons que le Reichstag ait achevé sa seconde délibération avant qu'un referendum ait été exigé par un vingtième du nombre total des électeurs. La solution à adopter varierait alors suivant l'attitude prise par le Reichstag à l'égard du veto du Reichsrat.

En effet, si le Reichstag décidait de renoncer complètement au texte voté par lui auparavant, s'il déci-

(1) Remarquons d'ailleurs que si la Constitution de Weimar donne au président du Reich le droit de publier au *Bulletin des lois* le texte maintenu par le Reichstag, à la majorité des deux tiers, contre l'opposition du Reichsrat, elle a voulu ainsi assurer la prépondérance de l'Assemblée issue directement du suffrage universel, vis-à-vis du Reichsrat qui, lui, n'a que des rapports indirects avec le suffrage universel. Cette prépondérance n'a été accordée aux décisions du Reichstag que parce qu'on a supposé qu'elles seraient plus conformes à la volonté du peuple allemand que celles du Reichsrat. C'est même pourquoi le chef de l'Etat n'est pas obligé de publier au *Reichsgesetzblatt*, lors d'un conflit entre les deux Assemblées du Reich, le texte adopté par le Reichstag, à la suite de sa seconde délibération, à la majorité des deux tiers, mais il peut, s'il estime que ce texte ne correspond pas à la volonté du suffrage universel, le soumettre à un referendum. La Constitution de Weimar s'est donc préoccupée surtout d'assurer la suprématie de la volonté du peuple. Cette volonté ne pourrait donc pas être méconnue par le président du Reich.

daît donc d'abandonner le projet adopté par lui et contre lequel le Reichsrat aurait fait opposition, la procédure en cours du veto populaire devrait être aussitôt arrêtée. Car, il serait absurde de faire procéder à un referendum sur un texte qui n'existe plus (1).

Si le Reichstag maintenait intégralement son point de vue, contre le Reichsrat, à la majorité simple, le président du Reich pourrait ordonner qu'un referendum ait lieu, en vertu de l'article 74, alinéa 3, de la Constitution de Weimar. Il serait alors inutile de continuer la procédure du veto populaire, attendu que l'objet final de cette procédure est d'aboutir précisément à un referendum. Cependant, si le chef de l'Etat adoptait la seconde attitude prévue par l'article 74, alinéa 3, donc s'il décidait de ne pas recourir à une consultation du suffrage universel, dans ce cas la procédure du veto populaire devrait suivre son cours et, si un vingtième du nombre total des électeurs s'inscrivait sur les listes conservées par les autorités communales, un referendum devrait avoir lieu (2), à la condition toutefois que trois mois ne

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 529.

(2) Le Professeur Triepel, *op. cit.*, p. 530, est d'une autre opinion. Il estime que si, dans l'hypothèse que nous envisageons, le président du Reich décidait de ne pas recourir à un referendum, la procédure du veto populaire devrait être arrêtée, car elle n'aurait plus d'objet. Le président du Reich, dit-il, ayant pris la résolution de ne pas procéder à un referendum, le texte adopté par le Reichstag est infirmé. Or, le but poursuivi par le veto populaire est d'infirmer, par voie de referendum, ce même texte adopté par le Reichstag. Ce but ayant été atteint beaucoup plus rapidement, en vertu de la décision du chef de l'Etat, le veto populaire n'a plus d'objet.

Nous ne pouvons nous rallier à cette opinion de l'illustre professeur de droit public de l'Université de Berlin, pour deux mo-

se soient pas écoulés depuis la seconde délibération du Reichstag. Car, ainsi que nous l'indiquons en note, si durant ce délai le président du Reich gardait le silence, le texte adopté par le Reichstag serait caduc ; il serait donc absurde de procéder à un referendum, pour infirmer un texte qui n'existe plus.

Enfin, si le Reichstag refusait, à la majorité des deux tiers, d'adopter les modifications sollicitées par le Reichsrat, et si la minorité du Reichstag demandait l'ajournement de deux mois de la publication du texte voté par cette Assemblée, il est évident que le président du Reich ne pourrait pas, durant ce délai de deux mois, publier ce texte, mais qu'il aurait le droit de le soumettre à un referendum, conformément

tifs : 1° la résolution du président du Reich de ne pas procéder à une votation populaire n'est pas explicite, mais implicite ; ce n'est que si, durant les trois mois qui suivent la deuxième délibération du Reichstag, le chef de l'Etat a gardé le silence et n'a pas ordonné de referendum que le texte voté par le Reichstag sera infirmé. Or, de toute évidence, bien avant l'expiration de ce délai, la procédure du veto populaire sera terminée ; 2° les termes de l'article 73, alinéa 2, de la Constitution de Weimar sont très clairs : une loi, dont la publication a été ajournée, *devra* être soumise à un referendum si un vingtième du nombre total des électeurs le demande. Par conséquent, le gouvernement du Reich ne pourrait pas refuser de procéder à un tel referendum.

Ce n'est que dans un seul cas que l'opinion du professeur Triepel serait justifiée : au cas où le président du Reich aurait gardé le silence, à partir de la seconde délibération du Reichstag, pendant trois mois et où, avant l'expiration de ce délai, le referendum qui clôt la procédure du veto populaire n'aurait pas eu lieu, alors, après l'expiration de ce délai, un tel referendum serait inconcevable. En effet, ainsi que nous l'avons déjà dit à une autre occasion, on ne pourrait demander l'avis du peuple sur un texte qui n'existe plus. Or, le texte adopté par le Reichstag a été infirmé par le silence du chef de l'Etat. Il est vrai que cette hypothèse ne se présentera que fort rarement en pratique, car le délai de trois mois prévu par l'article 74, alinéa 3, et qui commence à courir à la fin de la deuxième délibération du Reichstag est extrêmement long. Il est probable que généralement la procédure du veto populaire sera achevée avant l'expiration de ce délai.

ment à l'article 74, alinéa 3, de la Constitution de Weimar. S'il prenait cette dernière résolution, la procédure du veto populaire devrait être arrêtée, pour la raison déjà indiquée, à savoir que cette procédure n'ayant d'autre but que celui d'aboutir à un referendum, il est désormais inutile de poursuivre un tel but, puisqu'il a été déjà atteint par une autre voie (1).

Il convient aussi de considérer l'hypothèse dans laquelle le Reichsrat aurait fait opposition contre une loi votée par le Reichstag, la minorité du Reichstag aurait demandé l'ajournement de la publication de ce texte et le Reichstag, ayant procédé ensuite à une nouvelle délibération, aurait adopté les modifications proposées par le Reichsrat. Dans une telle hypothèse, observons d'abord que le désaccord entre les deux Assemblées du Reich cesserait, le Reichstag ayant donné entière satisfaction au Reichsrat. Mais la question se pose ensuite de savoir ce qu'il adviendrait de la procédure du veto populaire. Cette procédure serait-elle continuée ? Nous ne le croyons pas, parce que le texte dont l'ajournement de la publication a été exigé n'existe plus, le Reichstag l'ayant modifié (2). Cependant, si la minorité du Reichstag était

(1) Triepel H., *op. cit.*, p. 532.

(2) Le professeur Triepel, *op. cit.*, p. 531, est d'avis que, dans une pareille hypothèse, la procédure du veto populaire devrait être continuée et si un vingtième du nombre total des électeurs allemands s'inscrivait sur les listes tenues par les autorités communales, on devrait alors soumettre à un referendum le premier texte, c'est-à-dire celui adopté d'abord par le Reichstag, dont l'ajournement de la publication a été décidé et contre lequel le Reichsrat a également fait opposition. Cette opinion nous paraît sans fondement, car, ainsi que nous l'avons déjà dit, le texte dont on a demandé l'ajournement de la publication ayant été, postérieurement à cette demande, modifié par le Reichstag, n'existe plus, un nouveau texte ayant pris sa place.

hostile même à ce nouveau texte, elle n'aurait qu'à exiger l'ajournement de sa publication et une nouvelle procédure serait ainsi commencée.

Au cas où l'ajournement de la publication d'un texte législatif adopté par le Reichstag serait demandé par la minorité de cette Assemblée, nous avons déjà vu que le président du Reich pourrait ne pas tenir compte d'une pareille demande, si le Reichstag et le Reichsrat votaient une déclaration d'urgence. Or, même si le Reichsrat avait voté une telle déclaration d'urgence, il importe de souligner qu'il aurait quand même le droit d'opposer son veto au texte adopté par le Reichstag (1).

Quoique à différentes reprises la minorité du Reichstag ait fait usage de l'article 72 de la Constitution de Weimar, quoique, en 1925, en 1926 et en 1930, l'ajournement de la publication de plusieurs lois ait été voté, pourtant aucune de ces procédures n'a abouti à un referendum.

En 1924, le groupe communiste du Reichstag demanda l'ajournement de la publication des lois relatives au Plan Dawes. Le Reichstag, dans sa séance du 29 août 1924, repoussa cette proposition par 274 voix, contre 73 et 84 abstentions. A peine 73 voix s'étant prononcées pour l'ajournement et ce nombre étant insuffisant, car il ne représentait pas le tiers des voix exprimées, la proposition communiste échoua (2).

(1) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 316.

(2) Poetzsch F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 222 ; Schade H., *op. cit.*, p. 147.

En 1925 fut votée la célèbre loi sur la revalorisation des hypothèques, qui essayait d'apporter une solution à quelques-unes des déplorables conséquences de l'inflation monétaire. Cette loi, dont il sera question aussi dans le chapitre suivant, suscita beaucoup de mécontentement. La minorité du Reichstag ayant demandé l'ajournement de deux mois de sa publication, cette demande fut approuvée le 15 juillet 1925, ayant recueilli plus d'un tiers des voix exprimées. Le gouvernement du Reich, estimant cependant que cette loi était indispensable à la restauration financière de l'Allemagne, obtint des majorités du Reichstag et du Reichsrat une déclaration d'urgence. Le maréchal-président Hindenburg publia immédiatement cette loi, approuvant ainsi le point de vue de ses ministres (1).

Le 3 décembre 1925, le Reichstag fut saisi d'une proposition de résolution, présentée par un petit nombre de députés adversaires acharnés de la politique de Stresemann et qui réclamaient l'ajournement de la publication des lois relatives aux traités de Locarno. Mise aux voix, cette proposition fut repoussée, car elle ne put obtenir l'assentiment d'un tiers des suffrages exprimés (2).

Une application très intéressante de l'article 72 de la Constitution de Weimar fut faite en 1926. Le 3 février 1926, le Reichstag adopta en troisième lecture

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 131 ; Schade H., *op. cit.*, p. 147 ; Anschütz G., *op. cit.*, p. 334 ; Bühler O., *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Leipzig et Berlin, 1929, p. 98.

(2) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 131 ; Schade H., *op. cit.*, p. 147.

un projet de loi apportant certaines modifications au droit pénal militaire. Or, malgré l'opposition du gouvernement, le Reichstag décida de punir sévèrement les duels entre militaires. Il fut notamment prévu, comme peine accessoire devant être obligatoirement prononcée par les juges, s'il s'agissait d'un officier, la mise à la réforme et, s'il s'agissait d'un sous-officier, la dégradation militaire (1). Cette sévérité fut très mal accueillie par les intéressés. Les duels sont encore très fréquents en Allemagne et celui qui, ayant subi une offense, ne demanderait pas réparation par les armes, serait considéré, dans certains milieux, comme ayant gravement failli à son honneur. Ce sont surtout les étudiants et les militaires qui ont conservé la tradition du duel et qui semblent y attacher une importance spéciale.

Le maréchal-président Hindenburg soucieux avant tout de défendre les intérêts de l'armée allemande, cette armée dont il avait été le commandant en chef pendant une période particulièrement difficile, refusa de publier la loi adoptée par le Reichstag. Un conflit, dont les conséquences pouvaient être des plus regrettables, éclatait ainsi entre le chef de l'Etat, que l'année précédente 14.600.000 électeurs avaient désigné pour la magistrature suprême du Reich, et l'Assemblée issue du suffrage universel.

D'une part, pour éviter que ce conflit ne prenne une tournure trop grave, d'autre part, pour gagner du temps, afin d'aboutir, par voie de négociations, à un compromis satisfaisant et pour le prestige des

(1) Wunderlich, *Aus dem Reichstage*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 726.

uns et pour celui des autres, le 19 février 1926, plusieurs membres du Reichstag présentèrent une proposition de résolution, aux termes de laquelle la publication de la loi votée par cette Assemblée le 3 février 1926 était ajournée de deux mois. Ce n'est qu'à la séance du 18 mars 1926 que cette proposition de résolution fut adoptée par la majorité des membres du Reichstag, et non seulement par un tiers des votants, comme l'article 72 de la Constitution de Weimar l'exige.

La question s'est posée alors de savoir si l'ajournement de la publication de cette loi était valable. En effet, c'est le 3 février 1926 que le Reichstag avait voté, en troisième lecture, la loi relative à la modification du droit pénal militaire. L'ajournement de la publication d'une loi ne peut être décidé par le Reichstag que si la publication n'a pas eu lieu. D'après l'article 70 de la Constitution de Weimar, le président du Reich doit publier toute loi au *Bulletin des lois*, dans le délai d'un mois, à partir du vote final du Reichstag. Par conséquent, l'ajournement de la publication d'une loi ne peut être demandé qu'avant l'expiration de ce délai d'un mois. Or, c'est le 3 mars 1926 que ce délai avait expiré et ce n'est que le 18 mars 1926 que l'ajournement de la publication fut décidé par le Reichstag. Cet ajournement de la publication fut néanmoins considéré valable, parce que la loi n'avait pas encore été publiée, malgré l'obligation imposée au président du Reich par la Constitution (1). Donc, il a été admis à cette occasion que

(1) Lammers, *op. cit.*, p. 508.

si une loi n'a pas été publiée par le président du Reich, l'ajournement de deux mois de sa publication pourrait être demandé par le tiers du Reichstag même postérieurement à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article 70 de la Constitution de Weimar (1).

Remarquons d'ailleurs que c'est le 19 février 1926, donc avant l'expiration du délai d'un mois, que la proposition fut faite par quelques membres du Reichstag d'ajourner la publication de la loi votée le 3 février. Le chef de l'Etat aurait eu le droit de déclarer qu'il attendrait que le Reichstag se soit prononcé sur cette proposition, avant de prendre lui-même une attitude.

Par conséquent, le 18 mars 1926, l'ajournement de deux mois de la publication de la loi fut approuvé par la majorité du Reichstag. Ce délai commençait à courir à partir du 3 février, jour où le vote final du Reichstag, en troisième lecture, était intervenu. Il devait donc expirer le 3 avril 1926. Mais, à partir du 3 avril, commençait à courir le délai d'un mois, accordé au président du Reich par les articles 70 et 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, pendant lequel le chef de l'Etat devait ou bien promulguer et publier la loi en question, ou bien la soumettre à un referendum.

Les négociations entreprises par les groupes du

(1) Cette solution avait été soutenue par le professeur Triepel déjà dans l'étude qu'il avait publiée en 1920 dans l'*Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 39, p. 504.

Reichstag aboutirent à un compromis qui trancha, à la satisfaction des deux parties, le conflit entre le président du Reich et l'Assemblée issue du suffrage universel. Une nouvelle loi contre le duel fut votée, qui prévoyait, comme peine accessoire, s'il s'agissait d'un fonctionnaire public, la perte de sa fonction, et s'il s'agissait d'un militaire, « la dissolution de son contrat de service ». Cette dernière expression si peu précise a été certainement choisie parce que ses termes vagues ne pouvaient être considérés comme portant atteinte à l'honneur. Enfin, à la différence de la loi modifiant le droit pénal militaire, la nouvelle loi décidait que le juge n'avait pas l'obligation de prononcer ces peines, mais qu'il avait la faculté de les appliquer.

La loi « pour la simplification du droit pénal militaire » votée par le Reichstag le 3 février 1926, fut publiée par le président du Reich dans le *Reichsgesetzblatt*, n° 22 du 3 mai 1926. Quant à la loi contre le duel, elle fut publiée dans le numéro suivant du *Reichsgesetzblatt* (n° 23 du 4 mai 1926) (1).

On aurait le droit d'être surpris du procédé employé à cette occasion. Pourquoi, en effet, voter une seconde loi modifiant la première loi, alors que celle-ci n'était même pas entrée en vigueur. Il aurait été, croyons-nous, beaucoup plus simple de modifier directement le texte de la première loi, en remplaçant

(1) Dr Wunderlich, *op. cit.*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 726-727 ; Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 131 ; Bund zur Erneuerung des Reiches, *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929, p. 68 et p. 125.

les dispositions que le président du Reich jugeait inadmissibles par les dispositions inscrites dans la seconde loi et qui furent approuvées par lui. Il est probable que la procédure si compliquée qui fut suivie alors, l'a été uniquement pour sauvegarder l'amour-propre de certaines fractions du Reichstag.

L'application qui fut faite à cette occasion de l'article 72 de la Constitution de Weimar n'eut donc pas pour but de permettre à un vingtième du corps électoral de demander que la loi adoptée le 3 février 1926 fût soumise à un referendum. On s'est servi alors de l'article 72 pour obtenir du Reichstag qu'il revînt sur une décision, qu'il avait pourtant valablement prise auparavant. Il ne s'est nullement agi d'un veto populaire et l'usage qui fut fait en 1926 de l'article 72 n'a certainement pas été celui que les constituants de 1919 avaient eu en vue.

En mars 1930, après que le Reichstag eut adopté les lois relatives au Plan Young, l'extrême-droite demanda l'ajournement de deux mois de leur publication. Mise aux voix, cette proposition fut approuvée par plus d'un tiers des votants. Les Allemands-nationaux du Docteur Hugenberg et les nationaux-socialistes d'Adolf Hitler espéraient ainsi recommencer l'agitation qu'ils avaient entreprise dans les derniers mois de l'année précédente et qui avait abouti à un échec complet lors du referendum du 22 décembre 1929. La majorité du Reichstag, pour déjouer ces calculs, eut recours à la déclaration d'urgence, à laquelle le Reichsrat donna également son assentiment. Le président du Reich, prenant en considération cette déclaration, promulgua et publia les lois relatives au

Plan Young, sans attendre l'expiration du délai de deux mois (1).

Il résulte de notre exposé que la réglementation à laquelle le veto populaire a été soumis en Allemagne est très sévère. Il nous semble pourtant que cette sévérité ne devrait pas être exagérée. Sans doute, les multiples précautions prises sont de nature à empêcher un recours trop fréquent à cette procédure. Sans doute, les conditions qu'il faut remplir rendent assez rare l'appel au peuple, à l'occasion d'une loi votée par le Parlement. Néanmoins, ces conditions ne sont pas si lourdes que leur réalisation puisse paraître impossible. Et c'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à l'opinion exprimée par M. Le Dantec (2), qui considère que les articles 72 et 73, alinéa 2, de la Constitution de Weimar prévoient une « prétendue garantie accordée à la minorité du Reichstag », laquelle se serait « révélée à la pratique comme dépourvue de toute efficacité ».

En effet, nous avons vu qu'il n'a pas été difficile au tiers des membres du Reichstag, lorsqu'il s'est agi d'une loi importante intéressant de nombreuses catégories sociales, de décider l'ajournement de la publication de deux mois. Par le tiers du Reichstag, nous savons que ce n'est point le tiers du nombre total des membres de cette Assemblée qu'il faut com-

(1) Pernot M., *A Berlin. Après l'adoption du plan Young*, Revue des Deux Mondes, 1^{er} avril 1930, p. 686-687 ; Le Dantec, *op. cit.*, p. 255-256.

(2) Le Dantec, *op. cit.*, p. 77.

prendre, mais seulement le tiers de ceux participant au vote qui se prononcera sur l'ajournement. Or, l'expérience de ces treize dernières années a prouvé que l'opposition a souvent disposé au Reichstag d'un nombre de mandats supérieur même au tiers du nombre total. L'opposition aurait donc eu très souvent la possibilité de demander l'ajournement de la publication d'une loi. Si elle ne l'a pas fait, c'est uniquement parce qu'elle s'est rendu compte qu'elle ne disposait pas de l'appui de la majorité de la nation. C'est pourquoi on ne doit pas s'étonner qu'en 1924 ait échoué la proposition du parti communiste d'ajourner la publication des lois relatives au Plan Dawes, car un tel ajournement aurait retardé la restauration financière du Reich et, par conséquent, aurait prolongé la misère profonde qu'avait produite l'inflation. Si un referendum avait eu lieu, le peuple allemand aurait certainement manifesté sa désapprobation contre ceux qui s'opposaient au Plan Dawes, ainsi que, quelques années plus tard, il l'a manifestée à l'égard de ceux qui s'opposaient au Plan Young. Il en aurait été de même, croyons-nous, si, en décembre 1925, la publication des lois relatives aux traités de Locarno avait été ajournée.

Cependant les auteurs qui, comme M. Le Dantec, considèrent le droit accordé à la minorité du Reichstag comme « dépourvu de toute efficacité », remarquent que, si la minorité du Reichstag était assez nombreuse pour se prévaloir de l'article 72 de la Constitution de Weimar, les majorités du Reichstag et du Reichsrat ne manqueraient pas de déclarer urgente la loi dont l'ajournement de la publication a

été demandé et que le président du Reich serait contraint de publier la dite loi (1). Car, si le chef de l'Etat ne la publiait pas aussitôt, le chancelier, ainsi que les autres ministres du Reich, qui ont constamment besoin de la confiance du Reichstag, ne pouvant s'associer à une attitude que cette Assemblée jugerait avec hostilité, démissionneraient. Un grave conflit éclaterait ainsi entre le président du Reich et le Reichstag (2). Pour éviter un pareil conflit, le président du Reich, dit-on, estimera préférable de publier la loi déclarée urgente.

Nous ne croyons pas que ces considérations soient entièrement fondées. Sans doute, le fait que les majorités du Reichstag et du Reichsrat se sont prononcées pour la publication immédiate de la loi exercera une grande influence sur l'attitude du chef de l'Etat. Mais, si celui-ci estimait que la loi, dont l'ajournement de la publication a été demandé, ne correspond pas à la volonté du peuple, si, d'autre part, il croyait que c'est à tort qu'a été déclarée urgente une loi qui ne l'était point, il possède un moyen très efficace pour permettre à la procédure du veto populaire de se dérouler. Il n'a qu'à garder le silence et attendre l'expiration du délai de deux mois prévu par l'article 72. Il ne s'agit donc plus pour lui de faire un acte positif, pour lequel la signature du ministre du Reich compétent serait nécessaire (3). Et

(1) Le Dantec, *op. cit.*, p. 77.

(2) Bund zur Erneuerung des Reiches, *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929, p. 67.

(3) Nawiasky H., *op. cit.*, p. 87. Pourtant, le 27 mars 1926, le président Hindenburg a publié une ordonnance qui ajournait de deux mois, conformément au vote du Reichstag du 18 mars, la

cette attitude, sans doute, ne pourrait être interprétée par le Reichstag comme une provocation. Il est vrai que la majorité de cette Assemblée pourrait, même dans une telle hypothèse, blâmer le gouvernement, qui n'aurait pas su user de toute son influence sur le chef de l'Etat, pour le déterminer à publier la loi en question. Mais nous avons vu — et les événements récents (février 1933) en sont une nouvelle preuve — que les majorités du Reichstag n'ont pas tenu, jusqu'à présent, à manifester trop d'hostilité au président du Reich, qu'au contraire elles se sont montrées fort conciliantes dans de nombreuses circonstances. Nous estimons que si le président du Reich ne prenait point en considération la déclaration d'urgence votée par le Reichstag et le Reichsrat, la majorité du Reichstag se tiendrait tranquille. Car, la position du chef de l'Etat sera alors particulièrement puissante, du moment que c'est au suffrage universel qu'il veut permettre de solutionner le désaccord entre la minorité et la majorité de cette Assemblée. L'opinion publique lui sera certainement favorable et la majorité du Reichstag ne voudra pas probablement ajouter au conflit avec la minorité de l'Assemblée un conflit avec le chef de l'Etat.

A notre avis, l'obstacle principal qui s'oppose au veto populaire résulte de l'article 75 de la Constitution de Weimar et de la tactique que les adversaires

publication de la loi modifiant le droit pénal militaire (Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 131). Cette ordonnance était absolument inutile, car aucun article de la Constitution n'impose au chef de l'Etat un tel acte. L'ajournement de la publication résulte du silence même du président du Reich.

du referendum ne manqueront pas d'adopter. C'est d'ailleurs aussi l'opinion du professeur Thoma (1). C'est pourquoi il serait nécessaire de réviser cet article, si l'on voulait faciliter le droit du peuple d'infirmes les lois votées par l'Assemblée législative.

Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 72 de la Constitution donne à la minorité du Reichstag le moyen de se défendre contre la tyrannie de la majorité. C'est un moyen qui pourrait efficacement intervenir aussi contre les votes réunissant des majorités dues au pur hasard (2). Quant à la faculté accordée au Reichstag et au Reichsrat de déclarer urgente une loi dont l'ajournement de la publication a été demandé par un tiers des membres du Reichstag, c'est une mesure excellente pour empêcher la minorité d'avoir recours à l'obstruction. Il n'y a pas à craindre qu'on abuse des déclarations d'urgence, le président du Reich ayant aisément la possibilité de mettre fin à un tel abus.

En résumé, sauf en ce qui concerne les dispositions de l'article 75, il ne nous semble pas que les auteurs de la Constitution de Weimar méritent les sévères critiques qui leur ont été parfois adressées pour la manière dont ils ont organisé le veto populaire.

(1) Thoma R., *op. cit.*, p. 348.

(2) Bredt J.-V., *op. cit.*, p. 256.

CHAPITRE IV

L'INITIATIVE POPULAIRE

L'initiative populaire, c'est-à-dire le droit d'initiative législative accordé à un nombre déterminé de citoyens, a fait l'objet en Allemagne, après la révolution de novembre 1918, d'un long débat. En général, on était convaincu que cette institution qui n'avait jusqu'alors fonctionné que dans de petits Etats, ne pouvait être mise en application dans le Reich, où le nombre total des électeurs, par suite de l'extension du droit de suffrage aux femmes, était évalué à près de 40 millions. C'est pourquoi la plupart des projets privés de Constitution publiés à cette époque ne faisaient aucune mention de l'initiative populaire (1). Quant aux projets de Constitution qui avaient adopté cette institution, ils ne lui assignaient qu'un rôle très limité (2).

Hugo Preuss, dans le projet de Constitution qu'il

(1) Notamment les projets de Constitution du Dr A. Roth, de Hermann Weck, de Curt Loewenstein et de Fritz Stern. Les projets de Constitution du professeur Bredt, de Heinrich Horst et de Walther Schotte n'avaient adopté ni l'initiative populaire, ni le referendum.

(2) Le projet de Constitution du professeur Stier-Somlo, ainsi que celui de l'Association « *Recht und Wirtschaft* » ne prévoyaient l'initiative populaire que pour les révisions constitutionnelles. Seul le projet publié par la revue « *Die Deutsche Nation* » pré-

avait élaboré à la demande du conseil des commissaires du peuple, avait refusé d'inscrire l'initiative populaire, quoiqu'elle figurât dans le programme du parti social-démocrate qui, à cette époque, était le plus puissant parti politique allemand. Dans le mémoire qui accompagnait son projet de Constitution, il écrivait que dans les grands Etats il n'était pas souhaitable d'accorder au peuple le droit d'initiative législative, car, si l'on accordait ce droit à un petit nombre de citoyens, on assisterait à des agitations trop fréquentes, et si on ne l'accordait qu'à un nombre relativement élevé, qui, pour le Reich, ne pouvait être inférieur à un million, alors l'initiative populaire serait rendue extrêmement difficile ; elle nécessiterait de si grandes dépenses que son importance pratique serait à peu près nulle (1).

Ces arguments invoqués par Hugo Preuss ne semblèrent pas suffisamment fondés au professeur Anschütz. Celui-ci proposa, dans une étude consacrée au projet de Constitution de Preuss, que le gouvernement du Reich, à la demande d'au moins un million de citoyens allemands jouissant des droits électoraux et conformément aux vœux que ceux-ci exprimeraient, fut obligé de rédiger un projet de loi et de le présenter au Reichstag (2). C'était donc en fa-

voyait l'initiative populaire pour les lois ordinaires ; l'initiative législative devait appartenir à un million de citoyens du Reich (article 40).

(1) Preuss H., *Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil)* herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, Berlin, 1919, p. 28.

(2) Anschütz G., *Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1919, p. 199-205.

veur de l'initiative populaire non formulée que le professeur Anschütz se prononçait.

Les projets officiels de Constitution élaborés après la publication du projet de Preuss n'adoptèrent pas, eux non plus, l'initiative populaire. Ce ne fut que la huitième commission de l'Assemblée Nationale, dite commission de la Constitution, qui décida d'inscrire dans le projet de Constitution cette institution.

Les débats de la huitième commission présentent un grand intérêt pour l'interprétation de l'article 73 de la Constitution de Weimar, qui, dans ses alinéas 3 et 4, s'occupe de l'initiative populaire. Ces débats ont été déjà résumés dans la première partie de notre ouvrage. C'est pourquoi nous n'exposerons que très brièvement les différents points de vue qui furent alors soutenus.

La commission fut saisie d'un amendement social-démocrate, en faveur duquel le député Keil prononça un long discours, à la séance du 9 avril 1919 (1). Cet amendement proposait d'accorder le droit d'initiative législative à un vingtième du nombre total des électeurs, s'il s'agissait d'un projet de loi ordinaire, et à un dixième du nombre total des électeurs, s'il s'agissait d'un projet de révision constitutionnelle. L'initiative populaire pouvait être formulée, mais aussi non formulée, c'est-à-dire que, d'après l'amendement social-démocrate, l'initiative populaire pouvait avoir pour objet un projet de loi complètement rédigé ou une proposition formulée en termes géné-

(1) *Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Bericht des Verfassungsausschusses*, Berlin, 1920, p. 294-296.

raux. L'objet de l'initiative populaire devait d'abord être présenté au Reichstag, afin d'être discuté par les « spécialistes » de cette Assemblée. Ce n'est qu'ensuite que le vote du suffrage universel devait intervenir. Mais le parti social-démocrate reconnaissait qu'il fallait admettre une exception pour le budget du Reich. Celui-ci ne devait faire l'objet ni d'un referendum et, par conséquent, ni d'une initiative populaire. Le député Keil ajoutait qu'il était désirable, en outre, d'étendre une pareille exception aux lois sur les traitements des fonctionnaires, parce qu'en Suisse le peuple avait souvent manifesté, relativement à de telles lois, une parcimonie qu'il considérait excessive. Quant aux lois d'impôts, à son avis, il ne fallait pas les soumettre à la même exception, car leur importance est considérable et il est nécessaire qu'à leur égard le peuple puisse exprimer son opinion.

A la séance du 11 avril 1919, les membres de la commission affiliés au parti démocrate présentèrent un amendement qui prévoyait, entre autres, que l'initiative législative appartiendrait à un dixième du nombre total des électeurs allemands et que tout projet de loi d'initiative populaire serait d'abord examiné par le Reichstag, avant d'être soumis au vote du suffrage universel. En outre, cet amendement proposait lui aussi que l'initiative populaire ne puisse avoir pour objet le budget du Reich (1).

Le député Koch (Cassel), qui fut un des membres les plus influents du parti démocrate et qui était un

(1) *Ibid.*, p. 307.

des signataires de cet amendement, prit la parole pour apporter certaines précisions que le texte fort vague de l'amendement rendait nécessaires. Il convient, dit-il, que l'initiative populaire soit formulée, car si l'initiative populaire était non formulée, si, par conséquent, un nombre déterminé de citoyens pouvait demander qu'une loi se rapportant à une certaine question soit votée, nombreux pourraient être ceux qui souscriraient une telle demande et puis qui changeraient d'opinion le jour où le texte complet serait rédigé. Voilà pourquoi, déclara-t-il, l'initiative populaire ne doit avoir pour objet qu'un projet de loi complètement rédigé (1).

Nous ne croyons pas que cet argument ait beaucoup de poids. Car l'initiative non formulée indique toujours non seulement la matière sur laquelle le Parlement est invité à légiférer, mais aussi le sens dans lequel il devra légiférer et le but qu'on se propose d'atteindre par cette loi. Pour que l'organe chargé de la rédaction ne trahisse pas l'intention des promoteurs de l'initiative populaire, il n'y a d'ailleurs qu'à prévoir que le texte complètement rédigé devra être soumis à un referendum. Telle est, en effet, la procédure suivie en Suisse.

Cependant, en faveur de l'initiative populaire formulée, un argument pourrait être invoqué, qu'on est surpris de ne pas retrouver dans le discours de Koch (Cassel). Rédiger un projet de loi complet est parfois un travail assez difficile et constitue une formalité qui pourrait empêcher bien des abus, en faisant

(1) *Ibid.*, p. 307-308,

obstacle à un usage trop fréquent de cette institution (1).

Koch (Cassel) remarqua enfin que, d'après l'amendement du groupe démocrate, tout projet de loi d'initiative populaire devait être présenté au Reichstag par le gouvernement du Reich et que, si le Reichstag adoptait un pareil projet sans modification, il était inutile de procéder de plus à un referendum. Ce n'est que si le Reichstag repoussait le projet de loi d'initiative populaire, ou s'il ne l'adoptait qu'en le modifiant, qu'un referendum devait avoir lieu (2). Il est pourtant intéressant de noter que cela ne résultait nullement du texte de l'amendement, qui ne prévoyait aucune de ces conséquences. L'intention des auteurs de l'amendement était sans doute celle que Koch (Cassel) indiquait, mais cette intention n'avait pas été exprimée avec suffisamment de précision.

Le député Gröber, membre du Centre, proposa ensuite que non seulement le budget du Reich, mais aussi les lois d'impôts et les lois relatives aux traitements des fonctionnaires ne puissent faire l'objet d'un referendum (3). Koch (Cassel), tout en s'opposant à ce que les cas exceptionnels dans lesquels un referendum ne pourrait avoir lieu soient augmentés, demanda que l'on suive au moins l'exemple de la Constitution de Bade et que l'on décide que seul le président du Reich aurait le droit de procéder à une consultation populaire sur le budget, les lois d'im-

(1) Joseph-Barthélemy et Paul Duez, *op. cit.*, p. 113.

(2) *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336, *Bericht des Verfassungsausschusses*, p. 308.

(3) *Ibid.*, p. 310.

pôts et de traitements. Car, à son avis, dans un Etat démocratique, on ne peut interdire au peuple de dire son opinion sur un impôt, alors que c'est lui qui supporte le poids des charges fiscales (1).

Finalement, après une longue discussion, au cours de laquelle Hugo Preuss fit de nouveau connaître les motifs pour lesquels il estimait que l'initiative populaire ne pouvait être pratiquée dans un Etat aussi grand que l'Allemagne et le Docteur von Delbrück, au nom du parti allemand-national, déclara s'opposer à l'extension du referendum, après que le conseiller intime Saemisch, représentant le ministre des finances, eut lui aussi réclamé un régime spécial pour les lois d'impôts et de traitements, on passa au vote. Les démocrates avaient apporté quelques modifications à leur amendement, en précisant que l'initiative populaire ne devait avoir pour objet qu'un projet de loi complètement rédigé, que ce projet de loi devait être présenté au Reichstag par le gouvernement du Reich et que, s'il était adopté sans modification par cette Assemblée, il ne fallait plus procéder à un referendum. Ils avaient donc tenu compte des observations que Koch (Cassel) venait de faire. Le député du Centre Gröber présenta lui aussi un amendement, aux termes duquel une votation populaire sur le budget, les lois d'impôts et de traitements ne devait avoir lieu que si le président du Reich l'ordonnait (2). Mis aux voix, l'amendement social-démocrate fut repoussé ; l'amendement démocrate et l'amendement de

(1) *Ibid.*, p. 311.

(2) *Ibid.*, p. 312.

Gröber furent adoptés (1). C'est ainsi que l'initiative populaire fut enfin insérée dans le projet de Constitution par la commission.

Lorsque le projet de Constitution revint devant l'Assemblée Nationale, le populiste Heinze s'opposa catégoriquement à l'introduction de l'initiative populaire qui, d'après lui, constituait une exagération mal-faisante du principe démocratique. L'initiative populaire, prétendait-il, allait être la cause d'innombrables agitations (2). Von Delbrück, représentant le parti allemand-national, se joignit à cette opposition. Il attira lui aussi l'attention de l'Assemblée sur les agitations que cette institution devait favoriser. Il affirma ensuite que le peuple était inapte à pratiquer l'initiative des lois, car les masses ne possèdent pas la compétence nécessaire pour exercer un droit si difficile. Il parla enfin des complications qui ne manqueraient pas de se produire. Le droit d'initiative législative avait été accordé au Reichstag, au Reichsrat et au gouvernement du Reich. On avait décidé de l'accorder aussi au Conseil économique du Reich. Si ce droit était en outre accordé à un nombre déterminé de citoyens, on assisterait à une telle profusion de projets de lois, que le Reichstag, par l'entremise duquel tous les projets de lois devaient passer, ne pourrait faire face à une besogne tellement écrasante. C'est pourquoi le groupe allemand-national annonçait qu'il voterait contre l'adoption de l'initiative populaire (3).

(1) *Ibid.*, p. 312-313.

(2) Heilfron, *op. cit.*, t. 5, p. 3300.

(3) *Ibid.*, p. 3302 et p. 3315.

Ces arguments furent facilement réfutés par les représentants des partis de la majorité. Quant aux socialistes indépendants, ils déclarèrent voter pour l'initiative populaire (1). Si bien que l'Assemblée Nationale, à une grande majorité, désapprouvant les considérations invoquées par Heinze et von Delbrück, adopta définitivement l'initiative populaire (2).

Après avoir ainsi retracé les circonstances dans lesquelles cette institution fut introduite en Allemagne, nous exposerons la procédure à laquelle elle a été soumise et les résultats qu'elle a produits. C'est ce que nous nous proposons de faire dans les paragraphes suivants.

§ 1. — *La procédure de l'initiative populaire*

L'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar dispose que lorsqu'un dixième du nombre total des électeurs du Reich présentera un projet de loi complètement rédigé, le gouvernement du Reich soumettra ce projet de loi au Reichstag, en indiquant son propre point de vue, c'est-à-dire en exposant les motifs pour lesquels il approuve ou il désapprouve le projet de loi d'initiative populaire. Si le Reichstag repoussait ce projet, ou bien s'il ne l'adoptait qu'en le modifiant, un referendum aurait lieu. Et l'alinéa 4 du même article 73 ajoute que seul le président du Reich pourra soumettre à un vote du suffrage universel le budget, les lois d'impôts et de traitements.

(1) *Ibid.*, p. 3309.

(2) *Ibid.*, p. 3316-3319.

Ces dispositions si succinctes de la Constitution de Weimar ont été développées par la loi sur le referendum du 27 juin 1921 et par l'ordonnance du Reich du 14 mars 1924 (1).

La loi du 27 juin 1921 a divisé la procédure de l'initiative populaire en plusieurs phases. La première phase est celle de la procédure d'admission (*Zulassungsverfahren*). La deuxième est celle de la procédure d'inscription (*Eintragungsverfahren*). Enfin la troisième phase se déroule devant le Reichstag. Dans l'hypothèse où cette Assemblée n'adopterait pas sans modification le projet de loi d'initiative populaire, celui-ci ferait l'objet d'un referendum.

A. — *La procédure d'admission.*

La première phase, avons-nous dit, est celle de la procédure d'admission. Une demande écrite, signée par cinq mille citoyens allemands jouissant du droit de vote, doit être adressée au ministre de l'intérieur du Reich. Pour chacun des signataires, il faut que l'autorité communale de son domicile atteste la possession de l'électorat. Cependant, si la demande émane du bureau d'une association qui prouverait que cent mille membres de l'association jouissant des droits électoraux appuient cette demande, alors il

(1) La loi du 27 juin 1921 et les dispositions de l'ordonnance du 14 mars 1924 se rapportant à l'initiative populaire et au referendum ont fait l'objet d'un commentaire excellent, publié par le conseiller ministériel Dr G. Kaisenberg, commentaire que nous avons déjà souvent cité. V. Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926. V. aussi le commentaire de H. von Jan, *Das Reichsgesetz über den Volksentscheid*, 2^e édition, Munich, Berlin et Leipzig, 1926.

n'est plus nécessaire de recueillir cinq mille signatures (1).

Cette exception a été introduite dans la loi pour favoriser les partis politiques, les groupements économiques, les syndicats et toutes les grandes associations, dont le nombre des adhérents serait supérieur à cent mille. Elle est d'ailleurs pleinement justifiée, car si le législateur a exigé que la procédure de l'initiative populaire ne puisse être mise en mouvement qu'à la suite d'une demande signée par cinq mille citoyens allemands, il l'a fait surtout pour opposer un faible obstacle à des entreprises trop hardies, manquant totalement d'un appui sérieux ou n'ayant aucune chance de succès (2). Or, il est probable qu'un grand groupement politique ou syndical n'entreprendra pas une action peu sérieuse, par crainte de se compromettre devant l'opinion publique.

Cependant, les conditions auxquelles cette exception a été subordonnée sont de telle nature qu'elles permettent au ministre de l'intérieur du Reich de recourir à de nombreuses chicanes et de prolonger longtemps la procédure d'admission. En effet, le ministre pourrait, si la demande qui lui a été adressée lui était désagréable, exiger que le bureau du groupement respectif prouve que réellement cent mille de ses membres soutiennent cette demande. Il pourrait déclarer qu'une telle preuve ne résulte pas du fait qu'un congrès aurait donné mandat au bureau du groupement de présenter la dite demande au ministre

(1) § 27 de la loi du 27 juin 1921.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 8.

de l'intérieur. Il aurait même la possibilité, invoquant les termes du paragraphe 27 de la loi sur le referendum de 1921, de réclamer la preuve que cent mille membres du groupement jouissent des droits politiques. On voit donc que de telles chicanes produiraient un appréciable retard, qui ne pourrait être évité que si le bureau, renonçant aux avantages accordés par le paragraphe 27 aux grandes associations, présentait, conformément au droit commun, une demande signée de cinq mille citoyens allemands, dont les autorités communales compétentes auraient attesté l'électorat.

L'hypothèse que nous venons d'indiquer n'est pas basée uniquement sur des suppositions. S'il est vrai que, dans le Reich, le ministre de l'intérieur n'a pas encore usé de pareilles chicanes, il n'en a pas été de même dans le plus grand des Pays allemands, en Prusse. Au début de 1931, une association d'extrême droite, le « Casque d'acier » (*Stahlhelm*), entreprit une initiative populaire pour la dissolution de la Diète prussienne élue en 1928. Conformément à la loi prussienne de 1926, le Casque d'acier adressa au ministre de l'intérieur de Prusse une demande d'admission, c'est-à-dire une demande portant à sa connaissance l'objet de l'initiative populaire projetée et sollicitant du ministre qu'il laisse se dérouler la procédure prévue par la loi. Cette demande d'admission ne portait pas les 20.000 signatures exigées par le paragraphe 2, alinéa premier, de la loi prussienne du 8 janvier 1926 (1). En effet, le *Stahlhelm* entendait

(1) Ce paragraphe prévoit que s'il s'agit d'une initiative populaire ayant pour objet le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi, la demande d'admission doit être signée par cinq mille élec-

se prévaloir de l'alinéa 2 du même paragraphe, qui dispose que la demande émanant du bureau d'une association pourra être dispensée de cette obligation, si cent mille membres de l'association appuient cette demande. Or, le Casque d'acier groupait des centaines de milliers d'adhérents, qui avaient consenti à se soumettre à une discipline très stricte, pour travailler au rétablissement de la puissance militaire allemande. Il n'y avait pas de doute qu'à l'appel de leurs chefs, tous les membres prussiens du Stahlhelm se seraient prononcés pour la dissolution de la Diète. Et en Prusse, le Stahlhelm comptait certainement plus de cent mille adhérents.

Une coalition du Centre catholique, du parti de l'Etat et du parti social-démocrate détenait alors en Prusse le pouvoir. Cette coalition disposait au Landtag d'une très faible majorité. Les élections célèbres du 14 septembre 1930 pour le Reichstag avaient nettement prouvé que cette coalition ne représentait plus la volonté de la majorité des électeurs prussiens. La dissolution immédiate de la Diète aurait par conséquent signifié la chute du gouvernement. Si la dissolution pouvait être évitée, le gouvernement pouvait encore prolonger son existence pendant un an, jusqu'en 1932, lorsque les pouvoirs de la Diète venaient à expiration.

A la tête du ministère de l'intérieur prussien se trouvait le social-démocrate Severing. Celui-ci, dans le but évident de retarder le plus longtemps possible

teurs, et que s'il s'agit d'une initiative populaire ayant pour objet la révision de la Constitution ou la dissolution du Landtag, la demande d'admission doit être signée par vingt mille électeurs.

l'initiative populaire projetée, fit savoir au bureau du Casque d'acier qu'il devait prouver que cent mille membres appartenant à ce groupement et jouissant des droits politiques appuyaient la demande adressée au ministre de l'intérieur. Il le mit en demeure de faire cette preuve dans un délai de deux mois, faute de quoi la demande d'admission serait repoussée.

Le Stahlhelm préféra alors présenter une nouvelle demande d'admission signée de plus de vingt mille électeurs, non sans avoir énergiquement protesté contre les manœuvres du ministre de l'intérieur (1). Cette fois-ci le ministre dut s'incliner et prononcer l'admission de la demande.

Si de tels procédés ont été employés en Prusse, il serait possible que dans le Reich, où la loi sur le referendum de 1921 prescrit des formalités à peu près identiques, le ministre de l'intérieur use de la même méthode. Il ne resterait alors aux promoteurs de l'initiative populaire d'autre solution que celle de

(1) Le conseiller ministériel Kaisenberg, dans une étude publiée sous le titre : *Volksbegehren und Auflösung des Preussenparlaments*, dans la revue *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*, 1931, p. 262, estime que le ministre de l'intérieur de Prusse a procédé conformément à la loi et que son attitude ne saurait être blâmée. Nous sommes nous aussi convaincus que le ministre a procédé conformément à la loi ; mais nous croyons qu'il a procédé conformément à la lettre du texte, et non pas conformément à son esprit. Car le législateur prussien, à l'exemple du législateur du Reich, a voulu favoriser les grandes associations politiques, syndicales, etc., et c'est pour cela qu'il a décidé que la demande d'admission émanant de leur bureau pourrait ne pas être signée de vingt mille citoyens (s'il s'agit de la dissolution du Landtag). Or, le ministre Severing a transformé cette faveur en une lourde charge, lorsqu'il a exigé la preuve que cent mille membres du Stahlhelm appuyaient la demande d'admission présentée par le bureau de ce groupement. On conviendra qu'il est beaucoup plus difficile de faire une telle preuve, que de recueillir 20.000 signatures. C'est d'ailleurs ce que le Stahlhelm a lui même estimé.

suivre l'exemple du Casque d'acier et de présenter une nouvelle demande d'admission, contenant les cinq mille signatures exigées par le paragraphe 27, alinéa premier, de la loi du Reich de juin 1921.

D'ailleurs, cinq mille signatures ne constituent pas une condition tellement difficile à remplir. Dans une ville aussi peuplée que Berlin, cinq mille signatures peuvent être aisément recueillies, d'autant plus aisément que les femmes, ne l'oublions pas, possèdent en Allemagne les mêmes droits politiques que les hommes.

Donc, une demande écrite, dite demande d'admission, sera présentée au ministre de l'intérieur du Reich, pour que celui-ci laisse se dérouler la procédure de l'initiative populaire. Cette demande contiendra le texte complet du projet de loi, qui fera l'objet de l'initiative populaire projetée, et le titre du projet de loi, qui aura été choisi par ses auteurs (1). En outre, le nom d'un « homme de confiance » et celui de son suppléant devront être indiqués, sinon leurs attributions seront remplies d'office par le premier et par le second signataire de la demande (2). Le rôle de l'« homme de confiance » est de rester en relation avec le ministre de l'intérieur, pour lui donner tous les éclaircissements et pour procéder aux rectifications qui seraient nécessaires.

Le ministre de l'intérieur du Reich examinera si toutes les formalités prescrites par la loi ont été remplies. Notamment, il vérifiera si les signatures appo-

(1) § 66 et 71 de l'ordonnance du 14 mars 1924 .

(2) *Ibid.*, § 70.

sées sont bien au nombre de cinq mille et si, pour chacun des signataires, l'autorité communale compétente a attesté la jouissance des droits électoraux. En outre, il constatera s'il s'agit réellement d'un projet de loi complètement rédigé et si ce projet n'a pas déjà fait, depuis moins d'un an, l'objet d'une initiative populaire. Car une initiative populaire qui aurait échoué, ne pourrait être renouvelée avant l'expiration d'un an (1). Enfin, le ministre devra examiner si ce projet de loi ne rentre pas dans une des catégories prévues par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, c'est-à-dire il devra vérifier s'il ne s'agit pas d'un projet de loi relatif au budget du Reich, aux traitements des fonctionnaires ou à des impôts. En effet, pour les raisons que nous indiquons dans un des paragraphes suivants, ces matières ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative populaire. En résumé, le ministre ne déclarera admise la demande qu'au cas où elle serait conforme à la Constitution et à la loi sur le referendum. Dans le cas contraire, il devra repousser une demande irrégulière.

Aucun délai n'a été fixé au ministre de l'intérieur pour faire connaître sa décision. C'est évidemment une grave lacune qui a parfois favorisé certains abus. Car le ministre a ainsi la possibilité de garder longtemps le silence, dans le seul but de retarder la phase suivante de la procédure. Nous venons tout récemment d'assister à un tel abus. Le 12 septembre 1932, le groupe social-démocrate du Reichstag, désirant en-

(1) § 29 de la loi du 27 juin 1921,

treprendre une initiative populaire pour l'abrogation de la seconde partie de l'ordonnance du président du Reich du 4 septembre 1932, relative à certaines mesures de politique sociale qui furent considérées comme portant gravement atteinte aux droits des salariés, présenta une demande d'admission au ministre de l'intérieur du Reich (1). Malgré l'importance de la question, le ministre ne s'empressa nullement de communiquer sa réponse. Le motif de cette attitude était d'ailleurs très simple. Le cabinet avait été mis en minorité par le Reichstag, le 12 septembre 1932, à l'occasion d'un vote qui avait groupé contre le ministère toutes les fractions de cette Assemblée, à l'exception des Allemands-nationaux et des populistes, fractions numériquement insignifiantes. Le chancelier von Papen, avant que le vote ne commençât, avait demandé la parole, pour lire le décret dissolvant le Reichstag. N'ayant pu obtenir la parole, il avait remis, au cours même du scrutin, au président de l'Assemblée, le décret de dissolution et avait quitté la salle des séances suivi de ses collègues. Il considéra le Reichstag dissous à partir de ce moment et se refusa à tirer les conséquences résultant du vote de méfiance de cette Assemblée, en déclarant que ce vote était inexistant, attendu qu'il émanait d'une Assemblée qui avait cessé d'exister. Sans examiner la question de savoir si les procédés du chancelier von Papen furent ou non conformes à la Constitution de Weimar et au règlement du Reichstag, sans nous arrêter sur la question de savoir si le vote du Reichstag

(1) *Vorwärts*, n° 431 du 13 septembre 1932.

était ou non valable, il importe cependant de remarquer que ce vote avait mis en évidence que tous les partis politiques allemands, sauf le parti allemand-national et le parti populiste, étaient hostiles au gouvernement. Le Reichstag dissous le 12 septembre 1932 ayant été élu six semaines auparavant, le 31 juillet 1932, il était clair que les neuf dixièmes des électeurs allemands se prononceraient contre le cabinet von Papen à la première occasion. Or, l'initiative populaire social-démocrate ayant pour objet l'abrogation de la deuxième partie de l'ordonnance du 4 septembre 1932, ordonnance à laquelle le chancelier von Papen attachait une grande importance, cette initiative populaire aurait donné la possibilité au peuple allemand de manifester son hostilité à l'égard du « cabinet des barons » (1). C'est cette manifestation que le ministre de l'intérieur du Reich voulait sans doute éviter et c'est pourquoi il garda le silence.

Le 4 octobre 1932, le bureau du parti social-démocrate, intrigué par ce long silence, pria le ministre de lui communiquer ce que devenait la demande d'admission qui lui avait été présentée le 12 septembre. Le ministre répondit que ses bureaux examinaient cette demande, pour se rendre compte des répercussions financières qu'elle pourrait avoir (2).

Le 18 novembre 1932, le groupe social-démocrate du Reichstag se réunit et, constatant que le ministre de l'intérieur ne s'était pas encore prononcé sur la

(1) Tel était le sobriquet donné par la presse allemande au cabinet von Papen, dont la majorité des membres appartenait à la noblesse.

(2) *Vorwärts*, n° 468 B. 226 du 6 octobre 1932,

demande d'admission du 12 septembre, quoique plus de deux mois se fussent écoulés depuis qu'elle lui avait été remise, protesta contre cette attitude. Les journaux socialistes s'étaient déjà amèrement plaints précédemment de ce qu'ils appelaient le sabotage pratiqué par le gouvernement. Le parti social-démocrate décida alors de présenter au Reichstag une proposition de loi destinée à empêcher le renouvellement de pareils abus (1).

Au moment où nous écrivons ces lignes (février 1933), le septième Reichstag de la Constitution de Weimar vient d'être dissous, après avoir tenu quelques séances, au cours desquelles il a abrogé l'ordonnance du 4 septembre 1932. Le parti social-démocrate a obtenu ainsi satisfaction, sans avoir eu besoin de continuer l'initiative populaire projetée. Cependant, l'attitude adoptée par le ministre de l'intérieur du cabinet von Papen a mis en évidence combien il serait nécessaire d'obliger le ministre à faire connaître sa décision dans un certain délai. Pour que cette obligation soit rigoureusement respectée, il faudrait prévoir que le silence du ministre, après l'expiration de ce délai, équivaldrait à une réponse favorable. De cette manière, la lacune actuelle de la loi sur le referendum de 1921 pourrait être comblée.

Dans l'hypothèse où le ministre de l'intérieur repousserait la demande d'admission, sa décision serait définitive. En effet, une telle décision ne peut faire l'objet d'un recours devant un autre organe. Cela présente incontestablement de grands désavantages,

(1) *Vorwärts*, n° 554 B. 264 du 18 novembre 1932.

car le ministre pourrait rejeter une demande d'admission pour empêcher qu'un referendum, dont il redouterait les conséquences, ait lieu. Ce danger avait été déjà entrevu en 1921, au cours des travaux de la commission juridique du Reichstag relatifs au projet de loi devenu ensuite la loi sur le referendum. Au cours de ces travaux, un amendement fut proposé, aux termes duquel si le ministre de l'intérieur du Reich repoussait la demande d'admission que lui avaient remise les promoteurs d'une initiative populaire, sa décision de rejet pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*). La commission refusa cependant d'adopter cet amendement, estimant que, d'une part, la procédure de l'initiative populaire ne devait pas être trop compliquée et que, d'autre part, des abus n'étaient pas à craindre, car le ministre de l'intérieur du Reich est responsable de ses actes devant le Reichstag (1).

Ces arguments approuvés par la majorité de la commission nous semblent très faibles. En effet, nous ne voyons pas en quoi consisterait la complication d'un recours devant la Cour de justice d'Etat. Nous ne croyons pas non plus que la responsabilité politique du ministre de l'intérieur devant le Reichstag est une garantie suffisante contre les décisions abusives que celui-ci prendrait relativement à une initiative populaire. Au contraire, à notre avis, il pourrait même arriver que la majorité du Reichstag en-

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, 1920, t. 367, *Anlagen zu den stenographischen Berichten*, p. 1913-1914.

courage le ministre à prendre une telle décision, afin de ne pas courir le risque d'être désavouée par le suffrage universel. Surtoüt lorsque les élections sont encore lointaines et lorsque le chef de l'Etat lui-même est hostile au projet de loi destiné à faire l'objet de l'initiative populaire, surtout alors de pareils abus sont à craindre.

D'ailleurs, en écartant l'hypothèse d'un abus manifeste, le ministre de l'intérieur pourrait, de bonne foi, repousser par erreur une demande d'admission présentée par les promoteurs d'une initiative populaire. Car, à l'occasion d'une telle demande, certaines questions de droit particulièrement controversées pourraient se poser, notamment celle de l'interprétation de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. En vertu de cet alinéa, seul le président du Reich peut soumettre à un referendum le budget du Reich, les lois d'impôts et de traitements. Or, pour les motifs que nous exposerons dans un des paragraphes suivants, les auteurs allemands sont d'accord que sur ces matières l'initiative populaire ne peut s'exercer. Supposons que le ministre de l'intérieur rejette une demande d'admission, en invoquant le fait que le projet de loi destiné à faire l'objet de l'initiative populaire rentre dans une des trois catégories prévues par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution. Il est évident que le ministre pourrait se tromper, tout en étant de parfaite bonne foi. S'agissant dans ce cas de l'interprétation d'un texte de la Constitution, nul organe ne serait plus compétent que la Cour de justice d'Etat, pour dire si le point de vue adopté par le ministre de l'intérieur du Reich est

conforme ou non à la Constitution. Car la Cour de justice d'Etat n'est guidée dans ses décisions que par des considérations juridiques, alors que les résolutions du Reichstag sont fréquemment inspirées de considérations politiques.

A cet égard, rappelons que déjà, à différentes reprises, des demandes d'admission présentées par les promoteurs d'initiatives populaires furent repoussées et que de violentes protestations se sont parfois élevées contre de semblables actes du ministre de l'intérieur. Le cas le plus intéressant est celui qui s'est produit en 1926. La Ligue des épargnants (*Sparebund*) s'était mise en campagne pour lutter contre les fameuses lois du Reich du 16 juillet 1925. Ces lois réglementaient quelques-unes des conséquences de l'inflation monétaire. Elles avaient suscité beaucoup de mécontentement. Surtout la petite épargne et les classes moyennes avaient été douloureusement atteintes. Quelques-unes des victimes de l'inflation, groupées dans la Ligue des épargnants, après avoir inutilement tenté d'obtenir réparation par d'autres voies, songèrent à porter la question devant le suffrage universel. Un long projet de loi prévoyant une revalorisation partielle des emprunts publics du Reich, des Pays et des communes, ainsi qu'une revalorisation partielle des hypothèques et des autres créances, fut élaboré, pour faire l'objet d'une initiative populaire. Le ministre de l'intérieur du Reich repoussa la demande d'admission que lui avait adressée la Ligue des épargnants, en prétendant que le projet de loi élaboré par cette association était un projet concernant le budget et que, par conséquent, en vertu de

l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, il ne pouvait faire l'objet d'une initiative populaire (1). Cette décision provoqua une grosse émotion. Elle fut sévèrement critiquée. Wilhelm Keil, ancien député social-démocrate à l'Assemblée Nationale de 1919 et qui avait défendu, à la commission de la Constitution, l'amendement social-démocrate prévoyant l'adoption de l'initiative populaire, publia dans le journal officiel de son parti, le *Vorwärts*, un violent article, dans lequel il déclarait que la résolution prise par le ministre de l'intérieur du Reich était contraire à la Constitution, car le projet de loi élaboré par la Ligue des épargnants n'entrait dans aucune des catégories énumérées par l'article 73, alinéa 4 (2). On imagine aisément combien fut grande la colère des intéressés, que l'inflation avait ruinés, tandis que cette catastrophe avait scandaleusement enrichi quelques gros capitalistes. On n'hésita pas à affirmer que c'étaient ces bénéficiaires des misères de la collectivité qui avaient influencé la décision du ministre de l'intérieur.

Déjà avant que cette décision n'intervienne (3), à un moment d'ailleurs où elle ne faisait plus de doute et où tout le monde s'attendait à ce que la demande d'admission de la Ligue des épargnants fût repoussée, le 26 juin 1926, plusieurs députés au Reichstag, parmi lesquels le Dr Best, un des chefs de la Ligue

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 135.

(2) Keil W., *Das Volksbegehren der Sparer. Eine ungerechte Entscheidung*, *Vorwärts*, 25 août 1926.

(3) La décision de rejet du ministre de l'intérieur du Reich est intervenue le 18 août 1926.

des épargnants, et le comte Reventlow, déposèrent sur le bureau du Reichstag une proposition de loi, relative à la modification de la loi du 9 juillet 1921 sur la Cour de justice d'Etat (1). D'après cette proposition de loi, le gouvernement du Reich, s'il avait l'intention d'invoquer l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, pour repousser une demande d'admission présentée par les promoteurs d'une initiative populaire, était obligé de solliciter l'avis de la Cour ; les promoteurs de l'initiative populaire obtenaient le droit de se pourvoir devant le *Staatsgerichtshof*, au cas où leur demande d'admission, étant considérée contraire à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution, aurait été rejetée (2). Il faut signaler un passage assez curieux du texte de la proposition de loi. Dans ce texte, il était question du « gouvernement du Reich » qui refuserait d'admettre la demande des promoteurs d'une initiative populaire. Or, ce n'est pas au gouvernement du Reich qu'appartient une telle compétence, mais au ministre de l'intérieur du Reich, conformément au paragraphe 30 de la loi du 27 juin 1921. On doit donc supposer que, à moins

(1) *Drucksachen des Reichstags*, 3^e législature 1926, n° 2472.

(2) M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 197, affirme que cette proposition de loi voulait attribuer à la Cour de justice d'Etat le droit « d'examiner le bien-fondé d'un refus opposé par le ministre de l'intérieur à une demande d'admission d'initiative populaire ». D'abord, la proposition de loi ne mentionne pas le ministre de l'intérieur, mais le gouvernement du Reich. Ensuite, elle n'a pas eu en vue toutes les décisions de rejet, mais seulement celles basées sur l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Par conséquent, le *Staatsgerichtshof* n'obtenait pas le droit d'examiner si une décision de rejet basée sur un autre motif, notamment sur un vice de forme, sur l'insuffisance du nombre des signatures, etc., était ou non fondée.

d'avoir commis une erreur de rédaction, les auteurs de la proposition de loi voulaient aussi modifier la loi sur le referendum du 27 juin 1921, afin de transférer au gouvernement du Reich une attribution appartenant jusqu'alors au seul ministre de l'intérieur.

Le 2 juillet 1926, le Docteur Best prit la parole au Reichstag, pour exposer les principaux motifs de cette proposition de loi (1). L'Assemblée décida d'envoyer la proposition de loi à sa commission juridique (2), qui ajourna l'examen de cette question, pour s'en occuper à l'occasion du projet de loi relatif au contrôle de la constitutionnalité des lois du Reich (3). La proposition de loi resta ainsi en instance devant la commission. Il est profondément regrettable qu'une réforme aussi excellente n'ait pas abouti.

Le ministre de l'intérieur du Reich peut donc repousser définitivement la demande des promoteurs d'une initiative populaire. Sa décision de rejet a toujours été motivée jusqu'à présent, quoique la loi sur le referendum de 1921 ne lui impose pas une telle obligation (4). S'agissant très souvent d'une question pouvant avoir des conséquences importantes, le ministre de l'intérieur généralement informera au préalable le Conseil des ministres de la demande qui lui

(1) *Stenographische Berichte des Reichstags*, séance du 2 juillet 1926, p. 7829.

(2) *Ibid.*, p. 7830.

(3) Kaisenberg G., *Insbesondere : Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, p. 208, note 15.

(4) Voir, notamment, les décisions de rejet du ministre de l'intérieur du Reich du 18 août 1926 et du 18 mars 1927, publiées par le professeur Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. 17, 1929, p. 135 et 136.

a été adressée et de la résolution qu'il se propose de prendre (1).

Au cas où le ministre de l'intérieur se décide à accueillir favorablement la demande des promoteurs d'une initiative populaire, il présentera au Conseil des ministres un projet d'ordonnance qui, après avoir été approuvé par le cabinet, sera publié au *Journal officiel du Reich* (2). Cet acte indiquera qu'en vertu du paragraphe 31 de la loi sur le referendum de 1921 et du paragraphe 71 de l'ordonnance du 14 mars 1924, la demande émanant du citoyen... (suivra le nom de « l'homme de confiance ») a été admise. Puis sera imprimé, précédé du titre indiqué par les promoteurs, le texte complet du projet de loi destiné à faire l'objet de l'initiative populaire. Enfin sera indiquée la période pendant laquelle les inscriptions sur les listes conservées par les autorités communales seront reçues. Cette période est habituellement fixée à quatorze jours. Elle ne peut commencer, au plus tôt, que deux semaines après la publication au *Journal officiel* de l'ordonnance d'admission (3). Le législateur a voulu ainsi accorder aux promoteurs de l'initiative populaire un délai suffisant, pour leur permettre de remplir les différentes obligations que la loi leur impose ; d'autre part, ce délai est indispensable aussi aux autorités communales, pour prendre les mesures nécessaires en vue de la seconde phase de la procé-

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 208.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 208 ; Règlement du Conseil des ministres du 3 mai 1924, § 18.

(3) § 31 de la loi du 27 juin 1921.

ture (1). Car avec la publication de l'ordonnance d'admission, la première phase de la procédure est close. Une seconde phase commence, c'est celle de la procédure d'inscription.

De ce qui vient d'être dit, on voit que le but de la procédure d'admission est triple. Le législateur a voulu d'abord prendre des précautions contre les abus possibles. Il a exigé que la demande d'admission soit signée par au moins cinq mille citoyens allemands, afin d'empêcher un nombre insignifiant d'électeurs d'entreprendre une initiative populaire. Si cette prescription n'existait pas, les initiatives populaires seraient évidemment bien plus fréquentes et trop souvent elles n'auraient aucune chance d'aboutir à un résultat positif. Il est néanmoins vrai que cinq mille signatures, dans un grand Etat comme l'Allemagne, peuvent être aisément réunies. Le Reichstag, sans craindre d'être trop sévère, aurait pu augmenter ce chiffre. Malgré les amendements qui lui furent présentés, il refusa cependant de le faire.

Le second but de la procédure d'admission est celui de permettre au ministre de l'intérieur du Reich de s'assurer que le projet de loi destiné à faire l'objet de l'initiative populaire n'est pas contraire aux dispositions de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Grâce à cette procédure, le ministre a la possibilité de faire respecter la Constitution.

Enfin, le troisième but est celui de donner au ministre de l'intérieur du Reich le moyen de prendre

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 38.

à temps les mesures nécessaires en vue de l'inscription sur les listes de l'initiative populaire (1).

La procédure d'admission permet, par conséquent, à l'administration de préparer la seconde phase, celle de la procédure d'inscription.

B. — *La procédure d'inscription.*

Après que la demande d'admission adressée au ministre de l'intérieur du Reich aura été favorablement accueillie, les promoteurs de l'initiative populaire devront faire parvenir, à temps, aux autorités communales du Reich des listes, imprimées conformément au modèle annexé à l'ordonnance du 14 mars 1924 (2). Ces listes sont destinées à recevoir les signatures des citoyens allemands désireux de prêter leur appui au projet de loi faisant l'objet de l'initiative populaire. Elles doivent, au début, reproduire le texte intégral du projet de loi. Puis, suivra l'espace nécessaire pour les signatures (3). Ce sont les promoteurs de l'initiative populaire qui supporteront les frais d'impression de ces listes, ainsi que les frais de leur envoi aux autorités communales (4). Ni l'administration du Reich ni celle des Pays n'interviennent dans l'impression et dans l'envoi des listes d'inscription. C'est une obligation exclusivement à la charge de ceux qui ont pris l'initiative de la consultation populaire (5).

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 8.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 98.

(3) § 74 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(4) § 44 de la loi du 27 juin 1921 ; § 73 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(5) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 66.

A la suite de l'apparition du *Journal officiel du Reich*, contenant l'ordonnance du ministre de l'intérieur du Reich qui déclare admise la demande des promoteurs d'une initiative populaire, les autorités communales sont obligées de recevoir les listes d'inscription ; elles ne pourraient pas les refuser ; elles doivent même confirmer le fait d'avoir reçu ces listes, si cela leur a été demandé (1). En aucun cas, elles ne pourraient fonder leur refus sur l'absence d'instructions de la part de l'administration supérieure (2).

Aussitôt après avoir reçu les listes d'inscription, les autorités communales devront porter à la connaissance du public les jours, les heures et les locaux où les citoyens allemands jouissant de l'électorat pourront s'inscrire. Les inscriptions seront reçues même le dimanche et les jours de fêtes légales (3). Par conséquent, les promoteurs de l'initiative populaire ont intérêt à remettre le plus tôt possible les listes d'inscription aux autorités communales, tout retard leur étant préjudiciable.

Pourtant, il pourrait arriver qu'à la suite de l'admission de leur demande, les promoteurs de l'initiative populaire n'envoient pas aux autorités communales des listes d'inscription. Diverses causes pourraient motiver une telle attitude, par exemple : le manque des fonds nécessaires à l'impression des listes, ou bien la conviction que l'entreprise est vouée à un échec et que donc toute dépense serait inutile,

(1) § 75 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 66.

(3) § 76 de l'ordonnance du 14 mars 1924 ; Kaisenberg G., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 209.

etc. Dans une pareille hypothèse, il est évident que les autorités communales n'ayant pas reçu les listes d'inscription, la procédure d'inscription ne peut avoir lieu. Quel sera alors le sort de l'initiative populaire?

La loi sur le referendum du 27 juin 1921 ne prévoyait aucune solution pour une pareille hypothèse. Or, en 1922, un groupement qui s'intitulait « Ligue pour la colonisation intérieure et « pour l'affermage » (*Reichsbund für Siedlung und Pachtung*) présenta au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'initiative populaire, que celui-ci déclara admise le 28 décembre 1922. La période durant laquelle les inscriptions devaient être reçues par les autorités communales fut fixée du 15 au 28 février 1923 (1). Mais les promoteurs de l'initiative populaire ne donnèrent aucune suite à leur projet et n'envoyèrent pas aux autorités communales les listes nécessaires. Le gouvernement songea alors à solliciter du Reichstag la modification de la loi sur le referendum, pour obtenir le droit de mettre fin à une procédure d'initiative populaire qui aurait été arrêtée par la faute même des promoteurs. Cette modification fut votée par le Reichstag et incorporée, avec d'autres dispositions, à la loi promulguée le 31 décembre 1923 (2).

Cette loi, dans son article 3, ajoute un deuxième alinéa au paragraphe 32 de la loi sur le referendum du 27 juin 1921. En vertu de cet alinéa, le ministre de l'intérieur du Reich peut n'importe quand mettre fin à une procédure d'initiative populaire que les pro-

(1) *Reichsanzeiger*, n° 6 du 8 janvier 1923.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1924, I, p. 4.

moteurs auraient abandonnée ; il doit mettre fin à une telle procédure si elle n'est pas terminée après que six mois se sont écoulés depuis l'expiration de la période fixée pour l'inscription sur les listes.

Ajoutons que la demande des promoteurs d'une initiative populaire pourrait être retirée par ceux-ci, même après avoir été accueillie favorablement par le ministre de l'intérieur du Reich et jusqu'au moment de l'expiration du délai prévu pour l'inscription sur les listes. Cette demande peut être valablement retirée par le bureau du groupement qui l'a présentée ou par plus de la moitié de ses signataires (1).

Les promoteurs de l'initiative populaire auront donc à supporter des dépenses relativement importantes pour la confection et l'envoi des listes d'inscription aux autorités communales. Cependant, certains avantages leur ont été accordés. Déjà la commission juridique du Reichstag avait été d'avis, lors de la discussion de la loi de 1921 sur le referendum, que les promoteurs d'une initiative populaire ne sont pas obligés de remettre des listes d'inscription aux autorités de toutes les communes du Reich et qu'ils pourraient n'envoyer de telles listes que dans les communes qu'ils choisiraient eux-mêmes (2). Le paragraphe 70 de l'ordonnance du 14 mars 1924, s'inspirant des mêmes considérations, dispose, dans son deuxième alinéa, que les promoteurs auront à indiquer au ministre de l'intérieur du Reich les communes aux-

(1) § 32, alinéa 1 de la loi du 27 juin 1921.

(2) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode, t. 367, *Anlagen zu den stenographischen Berichten*, p. 1917.

quelles ils enverront des listes d'inscription. Par conséquent, ceux-ci auront le droit de remettre ces listes à quelques-unes seulement des autorités communales du Reich et non pas à toutes. Il est évident que les promoteurs de l'initiative populaire borneront leurs efforts aux régions où leurs partisans sont en grand nombre, en négligeant les autres. C'est ainsi, notamment, que le parti social-démocrate ou le parti communiste préféreront limiter leur action aux régions industrielles, où la population ouvrière prédomine. Le Centre catholique s'adressera surtout aux provinces habitées par des catholiques. Et ainsi de suite. Il en résultera une appréciable économie. Car distribuer des listes d'inscription à la moitié ou au tiers des communes du Reich coûtera sans doute moins cher qu'en distribuer à toutes les communes. D'autre part, la propagande en faveur de l'initiative populaire sera localisée aux seules communes ayant reçu de telles listes et cela en limitera les frais. Mais le résultat des inscriptions pourrait produire des surprises désagréables. En effet, il pourrait arriver que, contrairement aux prévisions, l'initiative populaire échoue, parce que le chiffre total des inscriptions ne représenterait pas un dixième du nombre total des électeurs allemands. Dans une pareille hypothèse, l'initiative populaire aurait peut-être abouti à un résultat favorable si l'on avait fait appel aussi à d'autres communes du Reich. Les organisateurs de la consultation populaire devront par conséquent prendre suffisamment de précautions, afin de ne pas compromettre l'issue de la lutte pour des raisons d'économie.

Ainsi donc, les autorités communales, après avoir

reçu les listes d'inscription, procéderont aux publications nécessaires, annonçant notamment aux intéressés le délai pendant lequel ils pourront s'inscrire et les locaux où les listes seront tenues à leur disposition.

Qui a le droit de s'inscrire sur de telles listes ?

Conformément au paragraphe 33 de la loi du 27 juin 1921, un pareil droit appartient à quiconque est électeur pour le Reichstag. Or, en vertu de la Constitution de Weimar (art. 22) et de la loi électorale du Reich du 6 mars 1924 (§ 1), sont électeurs pour le Reichstag tous les citoyens du Reich, sans distinction de sexe, âgés de vingt ans le jour de l'élection. Les incapacités électorales sont peu nombreuses. Ne possèdent pas le droit de vote ceux qui sont interdits, ceux qui sont placés sous tutelle provisoire, ceux qui sont placés sous curatelle pour cause de faiblesse mentale et, en outre, ceux qui ont perdu leurs droits civiques à la suite d'une sentence judiciaire (1). Quant aux militaires, leurs droits électoraux sont suspendus tant qu'ils appartiennent à l'armée active. Le président du Reich, quoique commandant suprême de l'armée, conformément à l'article 47 de la Constitution de Weimar, n'est pourtant pas considéré comme faisant partie de l'armée active (2) et c'est pourquoi il ne manque presque jamais l'occasion d'exercer ses droits d'électeur (3). Enfin, ne peuvent participer au vote

(1) § 2, alinéa premier, de la loi électorale.

(2) Kaisenberg G., *Die Wahl zum Reichstag*, 4^e édition, Berlin, 1930, p. 36-37.

(3) Cependant, le président du Reich ne s'est jamais inscrit, jusqu'à présent, sur les listes d'une initiative populaire.

les personnes qui sont internées dans une maison de santé à cause d'une maladie mentale ou à cause de leur faiblesse mentale et qui, toutefois, n'ont pas été interdites, ni placées sous tutelle provisoire ou sous curatelle. Dans la même catégorie rentrent aussi les condamnés internés dans un établissement pénitentiaire et qui n'ont pas été déclarés déchus de leurs droits civiques, ainsi que les accusés détenus préventivement et ceux gardés à la disposition de la justice en vertu d'une décision d'un tribunal ou d'un ordre de la police. Cependant, une exception a été prévue en faveur des détenus politiques qui conservent leur droit de vote et qui peuvent l'exercer même durant leur détention (1).

Par conséquent, à la faculté de s'inscrire en faveur du projet de loi faisant l'objet de l'initiative populaire quiconque remplirait, le jour de son inscription, toutes les conditions nécessaires pour pouvoir voter aux élections pour le Reichstag ; mais, en outre, le paragraphe 36 de la loi du 27 juin 1921 dispose qu'un citoyen allemand ne peut s'inscrire que si son nom figure sur la liste électorale, ou dans le fichier électoral respectif, ou s'il possède un certificat d'inscription (*Eintragungsschein*). Cette disposition a été édictée spécialement pour ceux qui sont obligés de se déplacer. En effet, un citoyen allemand ne peut voter lors d'un referendum, ou s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire, que dans la circonscription sur la

(1) § 2, alinéa 2 et 3, de la loi électorale du Reich ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 37-38 ; Giese F., *Grundriss des Reichsstaatsrechts*, 5^e édition, Bonn, 1930, p. 54.

liste électorale de laquelle il figure (1). Mais, s'il se trouve contraint, durant la période fixée pour l'inscription sur les listes de l'initiative populaire, de séjourner dans une autre circonscription, ou bien s'il est atteint d'une maladie l'empêchant de se rendre jusqu'au local dans lequel il aurait le droit de s'inscrire, ce citoyen peut obtenir de l'autorité communale, sur les listes électorales de laquelle il figure, un certificat d'inscription (2). Ce certificat lui donne le droit de s'inscrire dans n'importe quelle circonscription. En outre, un certificat d'inscription conférant les mêmes avantages est délivré à tout citoyen allemand possédant l'électorat et ne figurant point sur une liste ou dans un fichier électoral, s'il se trouve dans un des cas suivants : *a*) il a été victime d'une omission et, sans avoir commis de faute, il a laissé passer le délai d'opposition, sans demander la rectification de la liste ou du fichier ; *b*) ses droits électoraux étant suspendus, son nom a été biffé ou n'a pas été porté sur la liste ou dans le fichier, mais la cause de cette suspension disparaissant après que le délai d'opposition a pris fin, il n'a plus eu la possibilité de demander la rectification de la liste ou du fichier ; *c*) il habitait à l'étranger et il n'est venu s'installer en Allemagne qu'après l'expiration du délai d'opposition ; *d*) il n'a obtenu la capacité électorale qu'après

(1) Dans de nombreuses communes allemandes, la liste électorale a été remplacée par un fichier électoral, ce qui est bien plus pratique.

(2) § § 37 et 12 de la loi du 27 juin 1921 ; § 79 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

la clôture des listes ou du fichier (1). Dans ces quatre dernières hypothèses, c'est l'autorité communale du domicile de l'intéressé qui est compétente pour délivrer le certificat d'inscription (2). Ajoutons que ces certificats sont délivrés jusqu'à l'expiration du délai d'inscription ; lorsque le dernier jour du délai est un jour de fête ou un dimanche, il pourra être décidé que les derniers certificats seront délivrés la veille (3).

En faveur du projet de loi faisant l'objet de l'initiative populaire peuvent donc s'inscrire les citoyens allemands, électeurs pour le Reichstag, dont le nom figure sur la liste électorale ou dans le fichier électoral de la circonscription respective, ainsi que ceux qui possèdent un certificat d'inscription. Sur les listes tenues à leur disposition par les autorités communales (auxquelles elles ont été remises par les promoteurs de l'initiative populaire), ils inscriront leurs nom et prénoms, leur profession ainsi que leur domicile. Les femmes mariées auront en outre à indiquer leur « nom de naissance » (4). Il importe de souligner qu'on ne peut s'inscrire que personnellement et non par l'entremise d'un tiers. Le paragraphe 34 de la loi du 27 juin 1921 précise en effet que toute personne possédant le droit de s'inscrire et qui désire exercer ce droit, doit s'inscrire de sa propre main (*eigenhändig*) sur les listes de l'initiative populaire. Il n'a été prévu

(1) § § 37 et 12 de la loi du 27 juin 1921 ; § 79 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) § 80 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) § 82 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(4) § 35 de la loi du 27 juin 1921. Le terme de « nom de naissance » (*Geburtsname*) signifie le nom de famille que la femme mariée ou la veuve ont porté jusqu'à leur mariage. Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 40.

d'exception que pour ceux se trouvant dans l'impossibilité d'écrire, par exemple pour l'invalidé qui a subi l'amputation des deux mains. Dans une pareille hypothèse, c'est le fonctionnaire communal chargé de surveiller les opérations de l'inscription qui inscrira sur la liste de l'initiative populaire les nom et prénoms, la profession et le domicile de la personne qui a déclaré ne pouvoir écrire elle-même, en mentionnant aussi cette déclaration. Cette mention sera datée et signée par le fonctionnaire communal (1).

Ce fonctionnaire exerce d'importantes attributions, puisqu'il peut opposer un refus net à un citoyen qui désire s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire, en invoquant pour motif que celui-ci ne possède pas un semblable droit. Dans un pareil cas, l'intéressé peut s'adresser à l'autorité communale elle-même ; si celle-ci ne lui donne pas satisfaction, il peut faire appel à l'autorité administrative supérieure, qui doit prononcer sa décision dans le délai d'une semaine (2).

La question s'est posée de savoir si les représentants des partis politiques pouvaient assister aux opérations d'inscription sur les listes d'une initiative populaire. La loi du 27 juin 1921 ne s'est pas prononcée là-dessus, si bien qu'il a fallu recourir aux principes généraux du droit public allemand pour trouver une solution.

Le principe de la liberté et du secret du vote est inscrit dans l'article 125 de la Constitution de Weimar. Il est évident d'ailleurs que la liberté du vote ne

(1) § 89 de l'ordonnance du 14 mars 1924 ; Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 71.

(2) § 38 de la loi du 27 juin 1921.

peut être pleinement garantie que dans l'hypothèse où le vote est secret. Faisant application de ce principe, la loi du 27 juin 1921 dispose, dans son paragraphe 6, que, lors d'un referendum, le vote sera secret. Mais, pour empêcher les fraudes, le paragraphe 10 de la même loi a prévu la possibilité d'un large contrôle, en décidant que les opérations de vote et le dépouillement du scrutin, à l'occasion d'un referendum, auront lieu publiquement. Les représentants des partis politiques ont donc la possibilité de surveiller ces opérations.

En est-il de même pour l'inscription sur les listes de l'initiative populaire ? La réponse négative s'impose. En effet, si les représentants des partis politiques assistaient à cette opération, ils pourraient noter les noms de ceux qui sont venus s'inscrire et ceux-ci pourraient ensuite subir bien des ennuis pour avoir participé à l'initiative populaire. Or, l'article 118 de la Constitution de Weimar garantit à tout citoyen allemand la liberté d'exprimer ses opinions politiques, en ajoutant qu'aucun préjudice ne pourra lui être causé pour avoir exercé ce droit. Il convient donc d'empêcher les partis politiques de causer un préjudice à quelqu'un pour le seul fait de s'être inscrit sur les listes de l'initiative populaire. C'est pourquoi la présence des représentants des partis politiques à l'intérieur de la salle où ont lieu les inscriptions, ainsi qu'à l'extérieur, dans les environs immédiats de cette salle, ne devrait pas être tolérée.

En outre, l'article 125 de la Constitution de Weimar, en garantissant la liberté et le secret du vote, ne s'est pas occupé uniquement, comme il semble-

rait à première vue résulter de ses termes (1), de la liberté et du secret du vote à l'occasion d'élections. Cet article, au contraire, a énoncé un principe général, qui est d'ailleurs un principe fondamental de la Constitution de 1919, ayant pour but de permettre au peuple allemand d'exercer librement les droits qui lui appartiennent en tant que titulaire de la puissance étatique. Or, la participation à une initiative populaire est un des droits essentiels que le peuple exerce en sa qualité de titulaire de la puissance étatique, puisqu'il s'agit de l'initiative législative. Par conséquent, l'article 125 de la Constitution s'applique également à l'initiative populaire. C'est ce que la Cour de justice d'Etat a affirmé dans un arrêt célèbre du 19 décembre 1929 (2), en déclarant que l'inscription dans les listes d'une initiative populaire est un droit que tout citoyen allemand a la liberté d'exercer et dont le secret ne doit pas être violé (3). La Cour a alors très justement reconnu que le législateur allemand a été contraint d'apporter quelques dérogations, par la loi du 27 juin 1921, au caractère secret de cette opération, afin que l'initiative populaire ne soit pas entachée de fraudes, notamment pour empêcher l'inscription des personnes qui n'en ont pas le droit. Ces dérogations n'ont donc eu pour but que d'assurer la régularité de la procédure. La Cour a ajouté qu'il n'est pas permis d'utiliser ces dérogations dans un

(1) « *Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis sind gewährleistet* », dispose cet article.

(2) *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 127, Appendice : *Entscheidungen des Staatsgerichtshofs*, p. 1-24.

(3) *Ibid.*, p. 20.

autre but que celui que la loi a eu en vue. Donc, si les fonctionnaires chargés de la surveillance et du contrôle des inscriptions ont la possibilité de connaître les noms de ceux qui se sont inscrits, ils ne doivent pas communiquer ces noms à des tiers. Au cas contraire, l'article 125 de la Constitution serait violé (1). De ces considérations, il résulte nettement que l'inscription sur les listes de l'initiative populaire n'est pas une opération publique, à laquelle les représentants des partis politiques peuvent assister (2).

Cependant, il convient aussi de reconnaître que cette opération n'est pas strictement secrète. Nous venons de citer l'arrêt de la Cour de justice d'Etat où la constatation est faite que les fonctionnaires chargés de la surveillance et du contrôle des inscriptions sont en mesure de connaître les noms de ceux qui se sont inscrits. En outre, un citoyen, en s'inscrivant sur une liste de l'initiative populaire, a la possibilité de lire les noms de ceux qui sont inscrits avant lui sur la même page ; il a aussi le droit de lire le texte du projet de loi d'initiative populaire, qui est imprimé au début de la liste, et, à cette occasion, il a la possibilité de lire également les noms des premiers inscrits (3). La nature même de la procédure suivie empêche que ces inscriptions soient absolument secrètes. Néanmoins, pour les raisons indiquées, fondées surtout sur

(1) *Ibid.*, p. 21.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 68.

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 67 ; Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, t. 6, 1927, p. 173. Cette constatation a été également faite par le ministre de l'intérieur du Reich, dans une circulaire du 25 février 1926.

l'article 125 de la Constitution de Weimar, elles ne sont pas non plus publiques.

Dans la pratique, ce point de vue a été adopté par le ministre de l'intérieur du Reich, en 1926, à l'occasion de l'initiative populaire ayant pour objet l'expropriation sans indemnité des propriétés appartenant aux familles princières qui avaient régné jusqu'à la révolution de 1918. Dans une circulaire du 26 février 1926, le ministre de l'intérieur remarquait que l'inscription sur les listes de l'initiative populaire, sans être une opération rigoureusement secrète, ne pouvait pourtant être soumise à la même publicité que les opérations électorales (1). C'est pourquoi le ministre déclarait que cette opération ne pouvait être surveillée ni par les représentants des partis politiques, ni même par les mandataires des promoteurs de l'initiative populaire. Cependant, il ajoutait que les autorités communales ne devaient pas refuser de donner aux représentants des partis politiques des informations relatives aux résultats des inscriptions. Il ne fallait surtout pas refuser de telles informations aux représentants des promoteurs de l'initiative populaire, parce que ceux-ci, ayant à fournir les listes d'inscription, devaient être mis en mesure de fournir de nouvelles listes si cela est nécessaire (2).

En 1929, à l'occasion de l'initiative populaire entre-

(1) A l'occasion d'une élection, le vote est secret, mais le bulletin de vote, après que l'électeur l'a introduit dans une enveloppe, est remis dans l'urne publiquement, en présence non seulement du bureau de vote, mais aussi des représentants des partis politiques. Tel est le sens attaché à l'expression : « publicité des opérations électorales ».

(2) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 67, reproduit le texte de cette circulaire.

prise par diverses organisations d'extrême-droite contre la signature du Plan Young, le gouvernement prussien adopta une attitude absolument contraire à celle recommandée par la circulaire du ministre de l'intérieur du Reich du 25 février 1926. En effet, dans un discours diffusé par T. S. F. le 15 octobre 1929, le premier ministre de Prusse exprima sa profonde hostilité à l'égard du but poursuivi par l'extrême-droite et déclara qu'il considérerait la participation des fonctionnaires prussiens à l'initiative populaire comme ne pouvant se concilier avec les obligations qui leur incombaient. Il répéta cette déclaration le lendemain, au Landtag, en réponse à une interpellation que lui avait adressée le groupe allemand-national. Et, les jours suivants, la plupart des ministres prussiens firent savoir aux fonctionnaires de leur département que le fait de participer à l'initiative populaire en cours entraînerait des sanctions. Le ministre de l'intérieur et le ministre des finances de Prusse donnèrent des ordres pour que les noms des fonctionnaires qui contreviendraient à cet avertissement leur soient immédiatement communiqués, évidemment en vue des sanctions à prendre. Le préfet de police de Berlin porta même à la connaissance de ses subordonnés qu'il leur interdisait de s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire ; cet ordre fut ensuite rapporté (1).

Il résulte donc que le gouvernement prussien estimait que l'inscription sur les listes de l'initiative po-

(1) Ces faits sont relatés brièvement dans l'arrêt de la Cour de justice d'Etat du 19 décembre 1929.

pulaire n'était pas secrète, puisque les fonctionnaires qui voulaient s'inscrire étaient menacés de sanctions et puisque, conformément aux ordres des ministres de l'intérieur et des finances, les fonctionnaires appartenant à ces deux administrations et dont les noms auraient figuré sur les listes de l'initiative populaire devaient être signalés au ministre respectif.

Le groupe allemand-national de la Diète prussienne, considérant que ces actes du gouvernement prussien violaient et la Constitution du Reich et la Constitution de la Prusse, s'adressa à la Cour de justice d'Etat. La Cour, dans un long arrêt remarquablement motivé, que nous venons de citer, a constaté que l'inscription sur les listes de l'initiative populaire ne doit pas être soumise à la publicité, en invoquant l'article 125 de la Constitution de Weimar, qui a spécialement pour objet de garantir la plus complète liberté à tout citoyen allemand participant aux actes que le peuple accomplit en tant que titulaire de la puissance étatique. Or, cette liberté ne peut être assurée que si tout citoyen allemand est garanti contre les préjudices qu'il pourrait subir pour avoir fait usage de ses droits politiques dans un certain sens. C'est pourquoi l'article 125 de la Constitution dispose que l'usage qu'il aura fait de ses droits devra être secret. Et la Cour déclara qu'il serait contraire à la Constitution du Reich de relever les noms de ceux qui se sont inscrits sur les listes de l'initiative populaire, afin d'intenter une action disciplinaire contre les fonctionnaires figurant sur ces listes (1). Cette décision de

(1) *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 127, Appendice : *Entscheidungen des Staatsgerichtshofs*, p. 21.

la Cour suprême du Reich, fondée sur des arguments sans réplique, ne peut être que pleinement approuvée.

Cependant, si telle est la solution incontestable qui se dégage des textes mêmes de la Constitution, en fait, elle n'a pas été très rigoureusement appliquée. Déjà en 1926, le député social-démocrate Rosenfeld, dans un discours au Reichstag, protesta contre la pression qui aurait été exercée par les groupements patriotiques, associés aux junkers, contre ceux qui s'étaient inscrits sur les listes de l'initiative populaire relative à l'expropriation sans indemnité des anciens princes régnants. Il affirma notamment que certains individus avaient été chargés de noter les noms de ceux qui s'étaient inscrits et il accusa les patrons d'avoir terrorisé leurs salariés pour les empêcher de participer à l'initiative populaire (1). De pareils actes de pression se sont renouvelés aussi à l'occasion des initiatives populaires suivantes. Les autorités communales auraient dû prendre les mesures nécessaires pour que de tels abus ne soient pas commis. Elles auraient dû, en général, montrer plus de sévérité qu'elles ne l'ont fait (2).

(1) *Stenographische Berichte des Reichstags*, séance du 28 avril 1926, p. 6897.

(2) M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 63, écrit que « les partis politiques » font même parfois relever les noms de tous ceux qui viennent « s'inscrire (sur les listes de l'initiative populaire) ou, par des agents placés à l'entrée des bureaux d'inscription, font noter les noms de toutes les personnes qui se présentent ». Il ajoute en note que « par arrêt du 14 mars 1930, le tribunal des vérifications des élections près le Reichstag a déclaré cette pratique régulière et licite ». Il cite enfin, à l'appui de cette affirmation, l'article publié par Simson, dans la revue *Reichsverwaltungsblatt*, t. 51, 1930, sous le titre : *Gültige und ungültige Eintragungen zum Volksbe-*

En 1926 et surtout en 1929, dans ce dernier cas à l'occasion de l'initiative populaire entreprise par les partis d'extrême-droite contre le Plan Young, la question s'est posée de savoir si la signature apposée par un citoyen allemand sur une liste de l'initiative populaire était ou non révocable. En d'autres termes, il s'est agi de savoir si un citoyen qui s'était inscrit sur une telle liste et qui, postérieurement, avait changé d'opinion, pouvait demander que son inscription soit biffée.

En 1929, ce furent surtout des fonctionnaires prussiens qui présentèrent de telles demandes, déterminés sans doute à adopter cette attitude par la crainte des sanctions qui les menaçaient pour avoir agi contrairement à l'avertissement que le gouvernement de la Prusse leur avait donné.

La question qui se posait ainsi était très délicate. Elle n'avait préoccupé que fort peu les auteurs allemands. Le conseiller ministériel Kaisenberg ne consacrait que deux lignes à cette hypothèse (1), dans son excellent commentaire de la loi sur le referendum, dont la seconde et dernière édition a paru en 1926.

gehen. Or, nous avons relu l'article de Simson sans trouver une telle affirmation. En outre, le Tribunal pour la vérification des élections près le Reichstag (*Wahlprüfungsgericht beim Reichstag*) n'a jamais pu déclarer « régulière et licite » une telle pratique, pour la raison que les opérations de l'initiative populaire ne rentrent pas dans sa compétence (Kaisenberg G., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 211). Il ne pouvait donc se prononcer sur une matière, à l'égard de laquelle il est totalement incompétent. Enfin, une semblable pratique ne pourrait être considérée comme « régulière et licite », puisqu'elle est absolument contraire à l'interprétation donnée par la Cour de justice d'Etat à l'article 125 de la Constitution de Weimar.

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 39.

Il était d'avis que l'inscription sur une liste de l'initiative populaire était irrévocable. Une telle inscription, disait-il, ne peut être retirée, de même que, à l'occasion d'une élection, après avoir voté, on ne peut ni retirer son vote ni le modifier. Mais, en 1929, après un nouvel examen des textes législatifs en vigueur, le docteur Kaisenberg changea d'opinion. Dans un article publié dans la *Frankfurter Zeitung* (1), il invoqua deux arguments, pour arriver à la conclusion que celui qui s'était inscrit sur une liste de l'initiative populaire pouvait valablement retirer sa signature. En effet, disait-il, le paragraphe 32, alinéa premier, de la loi du 27 juin 1921 prévoit que les promoteurs d'une initiative populaire (2), ont le droit de retirer la demande d'admission qu'ils ont adressée au ministre de l'intérieur du Reich, même après que cette demande aura été admise par le ministre et jusqu'à l'expiration du délai fixé pour l'inscription sur les listes. Par conséquent, du moment que les promoteurs ont le droit de retirer leur demande, ce qui entraîne implicitement le retrait de toutes les signatures apposées jusqu'alors sur les listes de l'initiative populaire, on ne peut contester à chacun de ceux qui se sont inscrits le droit de retirer sa propre signature. En outre, ajoutait le docteur Kaisenberg, l'initiative populaire se rapproche d'une pétition. Or,

(1) Kaisenberg G., *Kann ein Volksbegehren zurückgezogen werden ? Oder einzelne Unterschriften ?* Frankfurter Zeitung, n° 831 du 7 novembre 1929.

(2) C'est-à-dire le bureau du groupement qui a présenté la demande d'admission ou plus de la moitié des cinq mille signataires de cette demande.

de même qu'on peut retirer la signature qu'on a apposée sur une pétition, de même on peut retirer son inscription de sur la liste de l'initiative populaire.

En ce qui nous concerne, nous reconnaissons que le premier argument invoqué par le docteur Kaisenberg doit être retenu pour la solution du problème. Mais quant à son second argument, il doit être immédiatement écarté, l'initiative populaire n'ayant rien de commun avec le droit de pétition, ainsi que nous en apporterons bientôt la preuve.

En 1926, ce fut la solution négative qui fut appliquée. Les autorités communales opposèrent une fin de non recevoir à ceux qui voulaient retirer leur signature des listes de l'initiative populaire (1).

En 1929, ce précédent fut invoqué par les partis d'extrême-droite. Le journal allemand-national *Der Tag* (2), qui appartient à la maison d'édition Scherl dont le conseiller intime Hugenberg a acquis le contrôle, rappelant l'opinion soutenue par le Docteur Kaisenberg dans la seconde édition de son commentaire de la loi sur le referendum, estimait que la demande de ceux qui désiraient retirer leur inscription des listes de l'initiative populaire était inadmissible.

A cette occasion, dans une circulaire du 21 octobre 1929, le ministre de l'intérieur du Reich déclara que, conformément au paragraphe 41 de la loi du 27 juin 1921, ce sont les « commissions de vote » (*Abstimmungsausschüsse*) et finalement la « commission électorale du Reich » (*Reichswahlausschuss*) qui, en pro-

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Frankfurter Zeitung, n° 831 du 7 novembre 1929.

(2) N° 256 du 26 octobre 1929.

cédant au recensement des inscriptions, auraient à décider si le retrait d'une signature était ou non valable. Dans ce but, il était recommandé aux autorités communales d'établir un procès-verbal, dans lequel serait consignée la déclaration de celui qui voulait retirer son inscription des listes de l'initiative populaire. Tous les procès-verbaux devaient être envoyés, après l'expiration du délai d'inscription, à la « commission de vote » respective, qui statuerait d'abord sur cette question. La « commission électorale du Reich » se prononcerait ensuite en dernier ressort.

Dans sa décision du 25 novembre 1929, la commission électorale du Reich s'est prononcée dans le sens négatif. Elle a considéré que les inscriptions sur les listes de l'initiative populaire étaient définitives et que par conséquent elles ne pouvaient plus être retirées (1). Cette solution nous semble assez critiquable, car elle ne tient pas suffisamment compte du paragraphe 32, alinéa premier, de la loi sur le referendum de 1921. En effet, nous croyons nous aussi, avec le docteur Kaisenberg, qu'indirectement de cet alinéa résulte pour celui qui s'est inscrit sur les listes d'une initiative populaire le droit de retirer sa signature.

Lorsque le délai pour l'inscription sur les listes de l'initiative populaire a pris fin, les listes sont closes. L'autorité communale, après avoir calculé le nombre total des inscriptions que chaque liste contient, doit

(1) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, p. 210, note 17.

attester que ceux dont les noms figurent sur cette liste avaient le droit de s'inscrire et indiquer s'ils ont leur domicile dans la commune ou s'ils ont présenté des « certificats d'inscription » (1). L'autorité communale communiquera ensuite le résultat des inscriptions au « directeur de la votation » (*Abstimmungsleiter*), lui enverra les listes d'inscription et exposera, s'il y a lieu, les motifs pour lesquels elle estime que certaines inscriptions ne sont pas valables (2). Mais l'autorité communale ne peut exprimer, en ce qui concerne la validité des inscriptions, qu'un simple avis. C'est la « commission de vote » (*Abstimmungsausschuss*) qui se prononcera là-dessus en première instance (3).

Quelle est la composition de la « commission de vote » ? Quelles sont ses attributions ? Quel est le rôle du « directeur de la votation » ?

Le territoire du Reich est divisé, pour faciliter la procédure de l'initiative populaire et du referendum, en trente-cinq « cercles » (*Stimmkreise*). Pour chacun de ces cercles, est nommé un « directeur de la votation » (*Abstimmungsleiter*), ainsi qu'un suppléant (4). Le directeur de la votation est assisté d'une commission dite « commission de vote » (*Abstimmungsausschuss*). La commission est présidée par le directeur de la votation ; elle comprend en outre de quatre à huit membres. Ces membres, ainsi qu'un nombre égal de suppléants, sont nommés par le directeur de la

(1) Article 40 de la loi du 27 juin 1921.

(2) § 92 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 211.

(4) § 24 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

votation, qui les choisit parmi les adhérents des différents partis politiques du « cercle » respectif, après avoir demandé l'avis des organes directeurs de ces partis (1).

Au cas où un de ces membres serait empêché de participer aux travaux de la commission, il serait remplacé par un suppléant (2).

La commission de vote a le droit de siéger et de prendre des décisions valables, si, outre son président, la moitié des membres ou des suppléants sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; en cas de parité, la voix du président l'emporte (3). Les séances sont publiques (4).

Cette commission a d'importantes attributions. Elle calcule le résultat total des inscriptions qui ont eu lieu sur les listes de son « cercle », c'est-à-dire elle établit le nombre total des citoyens allemands qui, dans le « cercle » respectif, se sont valablement inscrits en faveur du projet de loi d'initiative populaire (5). A cette occasion, la commission de vote se prononce aussi sur les inscriptions dont la validité est contestée. Ses décisions pourront être réformées par la « commission électorale du Reich » (6).

La « commission électorale du Reich » (*Reichswahl-ausschuss*), qui siège à Berlin et qui est présidée par le « directeur électoral du Reich » (*Reichswahlleiter*),

(1) *Ibid.*, § 29.

(2) *Ibid.*, § 30.

(3) *Ibid.*, § 29, alinéa 3.

(4) *Ibid.*, § 32.

(5) § 41, alinéa premier, de la loi du 27 juin 1921 ; § 94 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(6) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 211.

est chargée, en dehors de ses attributions électorales, de procéder au recensement de toutes les inscriptions qui ont eu lieu dans le Reich lors d'une initiative populaire. C'est le ministre de l'intérieur du Reich qui nomme le directeur des élections du Reich et son suppléant (1), chaque fois que les élections générales pour le Reichstag doivent avoir lieu ; le directeur et son suppléant restent en fonction toute la durée de la législature, jusqu'aux prochaines élections générales (2) ; s'il était procédé, durant cette période, à une initiative populaire, le directeur en fonction s'en occuperait.

La commission électorale du Reich est composée du directeur des élections du Reich, qui en est le président, et de six membres. Ces membres, ainsi qu'un nombre égal de suppléants, sont nommés par le directeur des élections, qui les choisit parmi les adhérents des principaux partis politiques, après avoir demandé l'avis des organes directeurs de ces partis. La commission peut valablement siéger si, outre son président, quatre de ses membres (ou suppléants) sont présents. Ses décisions sont prises à la majorité simple des voix ; mais, en cas de parité, la voix du président l'emporte (3). Cette commission, constituée à l'occasion des élections générales pour le Reichstag, reste ensuite en fonction pendant toute la législature (4).

Le directeur des élections du Reich reçoit les rap-

(1) § 23 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 55.

(3) § 27 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(4) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 56.

ports des directeurs des trente-cinq « cercles » de vote (1). Ces rapports sont examinés par la commission électorale du Reich, qui a le droit de réformer les décisions des commissions des cercles, notamment en ce qui concerne la validité ou la non validité des inscriptions ayant fait l'objet d'une contestation (2). Les initiatives populaires qui ont eu lieu jusqu'à présent dans le Reich étant peu nombreuses, la jurisprudence en cette matière est peu importante.

Parmi les principales décisions de la commission électorale du Reich, il faut citer celle qui considère nulles les signatures apposées sur les listes de l'initiative populaire en dehors du bureau dans lequel ces listes ont été tenues à la disposition des intéressés par l'autorité communale. Par conséquent, ces listes ne peuvent pas circuler ou être portées de maison à maison, pour recueillir des signatures. Cette méthode, qui est suivie dans certains Etats pratiquant l'initiative populaire, ne peut donc être appliquée dans le Reich (3).

Rappelons aussi que la commission électorale du Reich a décidé qu'une signature une fois apposée ne peut être retirée des listes de l'initiative populaire.

Si deux membres de la même famille se sont inscrits, par exemple, le mari et la femme, le premier

(1) § 95 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) Donc, sur la validité des inscriptions se prononcent d'abord les commissions de vote des cercles et ensuite la commission électorale du Reich (Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, p. 211). Le Tribunal de vérifications des élections près le Reichstag n'a pas à intervenir, comme par erreur l'affirme M. Le Dantec (*op. cit.*, p. 63, note 1).

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 210.

en écrivant intégralement ses nom et prénoms, l'autre en n'écrivant que ses prénoms et, pour son nom, en renvoyant par des guillemets au nom de famille précédent, la question s'est posée de savoir si une telle inscription était valable. L'affirmative a été soutenue par le docteur Gerhard Simon (1) qui a invoqué le paragraphe 39 de la loi sur le referendum. Ce paragraphe énumère les motifs pour lesquels une inscription sur une liste de l'initiative populaire pourrait être déclarée non valable. Or, ce paragraphe ne mentionne pas, parmi les causes de nullité, le renvoi par des guillemets au nom précédent. En outre, ce qui est essentiel pour une signature, c'est que la personne même du signataire puisse être reconnue avec certitude. Cela est bien le cas, déclare Simson, lorsque, avant les prénoms, des guillemets remplacent le nom de famille.

Le conseiller ministériel Kaisenberg a soutenu l'opinion contraire. Il a affirmé que la signature qui renvoyait par des guillemets au nom précédent, devait être considérée nulle, parce qu'elle était incomplète. En effet, le paragraphe 35 de la loi sur le referendum prévoit que toute inscription doit comprendre les nom et prénoms de celui qui s'est inscrit. Une inscription ne reproduisant que les prénoms, mais pas le nom de celui qui s'est inscrit, étant incomplète, est par cela même inexistante. C'est d'ailleurs pourquoi le paragraphe 39, invoqué par Simson, ne s'est pas occupé de cette cause de nullité. Le paragraphe 39

(1) Simson G., *Gültige und ungültige Eintragungen zum Volksbegehren*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 303-304.

a trait aux inscriptions non valables. Il suppose donc qu'une inscription existe. Tandis que, dans l'hypothèse considérée, l'inscription est inexistante. Le docteur Kaisenberg remarquait, en outre, que telle était aussi la solution appliquée en Suisse, dont Simson, à tort, n'avait pas voulu tenir compte (1).

La commission électorale du Reich, dans sa décision du 25 novembre 1929, a estimé, à juste raison, que les inscriptions incomplètes, dans lesquelles le nom était remplacé par des guillemets, n'étaient pas valables (2).

Ajoutons que les commissions de vote des « cercles » et ensuite la commission électorale du Reich devront, conformément au paragraphe 39 de la loi sur le referendum, dont il vient d'être question, déclarer nulle toute inscription qui ne ferait pas connaître avec certitude la personne de qui elle émane, ainsi que celle qui émanerait d'un individu n'ayant pas eu le droit de s'inscrire, ou qui figurerait sur une liste irrégulière.

Le résultat total des inscriptions sur les listes de l'initiative populaire est établi pour tout le territoire du Reich par la commission électorale du Reich, siégeant à Berlin. Ce résultat sera publié dans le *Journal officiel du Reich* (*Reichsanzeiger*) par le directeur des élections du Reich. Il sera communiqué par ce même fonctionnaire au ministre de l'intérieur du Reich (3).

Au cas où le nombre total des inscriptions valables

(1) Kaisenberg G., *Nachschrift*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 304-305.

(2) Kaisenberg G., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 210.

(3) § 41, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921,

est inférieur au dixième du nombre total des électeurs du Reich, l'initiative populaire a échoué. La procédure est terminée. Dans une telle hypothèse, une nouvelle initiative populaire ayant le même objet ne pourra être entreprise avant l'expiration du délai d'un an (1). Mais la loi de 1921 n'a pas précisé quel est le point de départ de ce délai. Le conseiller ministériel Kaisenberg estime que le délai d'un an doit commencer à courir à partir du jour où les listes d'inscription ont été closes, et non pas à partir du jour de la publication au *Journal officiel* du résultat total des inscriptions, car cette publication n'a d'autre but que de constater officiellement un fait qui s'est produit antérieurement (2). Le but de cette disposition est d'éviter certains abus, d'empêcher notamment un groupe de fanatiques de faire trop souvent usage de l'initiative populaire. Cependant, il serait très facile d'éluder l'application du délai d'un an. Les promoteurs n'auraient qu'à modifier légèrement le texte du projet de loi ayant déjà fait l'objet d'une initiative populaire, pour tenter à nouveau leur chance. S'agissant alors d'un texte qui diffère du texte précédent, le paragraphe 29 de la loi sur le referendum serait inapplicable (3).

Au cas où le nombre total des inscriptions valables

(1) § 29 de la loi du 27 juin 1921.

(2) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 37. Si après avoir été accueillie favorablement par le ministre de l'intérieur du Reich, les promoteurs d'une initiative populaire retirent leur demande d'admission, celle-ci ne pourra être renouvelée qu'après l'expiration du délai d'un an, à partir du jour où la demande a été retirée (*Ibid.*).

(3) *Ibid.*

est égal ou supérieur au dixième du nombre total des électeurs du Reich, le projet de loi d'initiative populaire (1) devra être présenté au Reichstag par le gouvernement du Reich. Devant cette Assemblée se déroulera alors la troisième phase de la procédure.

Le nombre total des électeurs allemands, qui est pris en considération à l'occasion d'une initiative populaire, est, d'après le paragraphe 42 de la loi sur le referendum, celui officiellement enregistré dans le Reich, lors de la dernière consultation du suffrage universel. Il pourrait donc s'agir soit des dernières élections pour le Reichstag, soit de la dernière élection présidentielle, soit du dernier referendum. On prend en considération le chiffre total officiellement constaté lors de la plus récente votation qui a eu lieu dans le Reich. On a eu recours à ce système pour des raisons d'économie, car, pour la procédure d'inscription, on se sert des listes et des fichiers électoraux qui ont été déjà utilisés à l'occasion de la dernière consultation du suffrage universel. Ceux qui depuis lors ont acquis ou ont recouvré la capacité électorale et dont, par conséquent, les noms ne figurent pas sur la liste ou dans le fichier électoral, peuvent obtenir un certificat d'inscription (2), afin de participer à l'ini-

(1) A ce point de vue, la Constitution du Reich ne fait aucune distinction entre un projet de loi ordinaire et un projet de révision constitutionnelle. Dans les deux cas, les signatures d'au moins un dixième du nombre total des électeurs allemands sont nécessaires. Il n'en est pas de même dans tous les Pays. En Prusse, par exemple, s'il s'agit d'un projet de loi ordinaire d'initiative populaire, les signatures d'un vingtième du nombre total des électeurs prussiens sont indispensables ; mais, s'il s'agit d'une révision constitutionnelle, les signatures d'un cinquième des électeurs prussiens sont nécessaires (art. 6 de la Constitution de la Prusse).

(2) § 37 de la loi du 27 juin 1921.

tiative populaire, ainsi que nous l'avons déjà mentionné précédemment.

Au moment où nous écrivons ces lignes (février 1933), la plus récente consultation du suffrage universel ayant eu lieu dans le Reich est celle du 6 novembre 1932, lorsque le septième Reichstag de la République allemande fut élu. Le nombre total des électeurs enregistré à cette occasion fut de 44.420.000 (1). Pour qu'une initiative populaire aboutisse actuellement à un résultat favorable, il serait donc nécessaire que plus de 4.442.000 citoyens allemands s'inscrivent valablement dans les listes tenues à leur disposition par les autorités communales. Ce chiffre, à première vue considérable, n'est pourtant point excessif. Car, n'oublions pas que les femmes allemandes ont le droit de vote, si bien que 4.500.000 électeurs en Allemagne signifient beaucoup moins que le même nombre en France. En outre, les grands partis politiques allemands possèdent une organisation solide et d'excellents moyens de propagande. Aux dernières élections, quatre partis ont obtenu un nombre de voix supérieur à 4.000.000 et un cinquième parti n'en a pas été bien éloigné. Il semblerait donc que chacun de ces partis, s'il entreprenait une initiative populaire, pourrait réunir le chiffre nécessaire d'inscriptions, quoiqu'il soit évident qu'il serait plus facile d'obtenir le vote favorable d'un électeur à l'occasion d'élections, ce vote étant secret, que d'obtenir qu'il s'inscrive sur les listes d'une initiative populaire, ins-

(1) *Berliner Tageblatt*, n° 551 du 20 novembre 1932.

cription dont le secret ne pourra jamais être pleinement garanti.

On a sans doute remarqué les attributions importantes confiées aux autorités communales, dans cette phase de la procédure. Il ne pouvait en être autrement. Pour empêcher les fraudes, il était indispensable que l'inscription sur les listes d'une initiative populaire ne puisse avoir lieu que sous la surveillance des représentants de l'autorité publique. Si l'on avait adopté le système pratiqué en Suisse, si l'on avait chargé les promoteurs de l'initiative populaire de réunir eux-mêmes le nombre nécessaire d'inscriptions (1), les inconvénients auraient été considérables. D'abord, une très lourde charge aurait été imposée aux promoteurs, car il se serait agi de réunir plus de quatre millions de signatures. Seuls des groupements possédant une excellente organisation étendue sur presque tout le territoire du Reich et disposant de moyens financiers puissants auraient eu alors la possibilité de recourir à une initiative populaire. Ensuite, innombrables auraient été les abus commis, innombrables aussi les fraudes. Un patron aurait eu la faculté de présenter lui-même à ses salariés une liste d'inscription et de les contraindre à s'y inscrire. Des individus peu corrects ne se seraient pas gênés d'inscrire les noms de tierces personnes sur ces listes, sans en avoir obtenu l'autorisation. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en Allemagne, dans certains Pays qui, au lieu de suivre l'exemple du Reich, se sont inspirés

(1) C'est le système de la « cueillette des signatures ». Battelli M., *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, 1932, p. 43.

de la Suisse ; en Hesse, notamment, où une initiative populaire eut lieu, en 1926, pour la dissolution de la Diète. Dans ce Pays, ce sont les promoteurs de l'initiative populaire qui procèdent eux-mêmes à la « cueillette des signatures ». Or, en 1926, sur les listes de l'initiative populaire furent apposées 168.742 signatures. De celles-ci, à peine 61.999 furent considérées valables ; les autres furent ou bien considérées irrégulières ou bien reconnues fausses. Dans cette dernière catégorie se trouvaient plus de 90.000 signatures (1).

Il est probable que si le système appliqué en Hesse était pratiqué par le Reich, il y produirait des résultats analogues.

Il est assez curieux de noter que jusqu'à présent la législation allemande ne protège pas d'une manière spéciale le droit d'un citoyen de s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire (2). Si un individu commettait une infraction pour empêcher un adversaire politique de s'inscrire en faveur d'un projet de loi d'initiative populaire, cet acte sera évidemment puni, conformément au droit commun. Mais si un tel individu prenait suffisamment de précautions afin d'atteindre son but sans commettre de délit de droit commun, il ne pourra être condamné.

Pourtant le paragraphe 107 du Code pénal allemand prévoit des peines sévères contre quiconque

(1) Thoma R., *Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands*, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, II, p. 369 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 124.

(2) Kaisenberg G., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 211.

empêchera un citoyen allemand, par la force ou en le menaçant d'actes punis par la loi, de voter. La simple tentative est punie elle aussi. Quant à un fonctionnaire, s'il empêchait un citoyen allemand d'exercer ses droits électoraux, il serait puni de peines de prison ou de forteresse, conformément au paragraphe 339 du Code pénal, même s'il n'avait pas eu recours à la force ou à des menaces d'actes punissables. Il suffit, d'après ce paragraphe, qu'il ait abusé de sa qualité de fonctionnaire, ou qu'il ait simplement menacé d'abuser de cette qualité.

Un juriste allemand, le Docteur Moericke, a soutenu que ces dispositions du Code pénal s'appliqueraient aussi à l'initiative populaire (1). En effet, dit-il, celui qui s'inscrit en faveur d'un projet de loi d'initiative populaire exprime, par cet acte, sa volonté, de même que celui qui vote, lors d'une élection, exprime, par l'entremise de son bulletin de vote, sa volonté. En outre, l'inscription sur la liste d'une initiative populaire a lieu en présence et sous la surveillance des représentants de l'autorité communale, ce qui prouve que cet acte est semblable à une votation. Enfin, le paragraphe 107 du Code pénal a pour mission de protéger les citoyens allemands à l'occasion de l'exercice de leurs droits politiques ; il a pour but de leur permettre d'exprimer librement leur volonté. C'est pourquoi le paragraphe 107 du Code pénal et sans doute aussi le paragraphe 339 doivent protéger également l'inscription sur les listes d'une initiative populaire.

(1) Dr Moericke, *Volksbegehren und § 107 St G B*, Deutsche Richterzeitung, 1929, p. 371-373.

Cette opinion a été accueillie défavorablement. C'est surtout Krüger, dans une étude publiée dans la *Deutsche Juristen-Zeitung* (1), qui a mis en évidence le manque de fondement des arguments invoqués par le Docteur Moericke. L'initiative populaire ayant été introduite en Allemagne par la Constitution de Weimar, en 1919, le Code pénal allemand de 1871 ne pouvait s'en occuper. D'ailleurs, le paragraphe 107 du Code pénal n'a prévu que les infractions commises contre un citoyen allemand, pour l'empêcher d'exercer son droit de vote. Or, Krüger observe, à juste raison, que, d'une part, voter et, d'autre part, s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire sont deux opérations absolument distinctes. Le paragraphe 107 ne pourrait donc être appliqué dans cette dernière hypothèse.

Le conseiller ministériel Kaisenberg est du même avis (2).

Il ne reste donc qu'à constater qu'il s'agit d'une lacune de la législation allemande et qu'il serait désirable de la combler le plus tôt possible.

C. — *Le projet de loi d'initiative populaire devant le Reichstag.*

Si des résultats officiels publiés par le directeur des élections du Reich, il résulte que dix pour cent du nombre total des électeurs allemands se sont ins-

(1) Krüger, *Volksbegehren, Volksentscheid und § 107 St G B*, *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1930, p. 220-222.

(2) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 211.

crits en faveur du projet de loi d'initiative populaire, ce projet de loi doit être présenté au Reichstag par le gouvernement du Reich (1). En fait, c'est le ministre de l'intérieur du Reich qui soumet à l'Assemblée le projet de loi (2), auquel est joint un bref exposé de la procédure suivie, indiquant notamment le chiffre total des inscriptions valables et le nombre total des électeurs du Reich. Ensuite, à cet exposé sont annexées plusieurs pièces. Dans la première annexe, le texte du projet de loi d'initiative populaire est reproduit intégralement. Dans la seconde annexe, le résultat officiel des inscriptions est communiqué. Dans la troisième annexe est exposé le point de vue adopté par le gouvernement du Reich à l'égard du projet de loi d'initiative populaire. Le gouvernement ne pourrait pas éviter de se prononcer. L'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar l'oblige à prendre une attitude et à faire connaître son point de vue au Reichstag. Enfin, la quatrième et dernière annexe a été jusqu'à présent consacrée à l'examen de la constitutionnalité du projet de loi (3).

La question s'est posée de savoir si un projet de loi d'initiative populaire devrait être d'abord soumis au Reichsrat et seulement ensuite au Reichstag. Nous

(1) Constitution de Weimar, article 73, alinéa 3.

(2) C'est par erreur que M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 66, affirme qu'en 1929 le projet de loi d'initiative populaire contre le Plan Young fut présenté au Reichstag par le Dr Curtius, ministre des affaires étrangères. C'est le ministre de l'intérieur Severing qui soumit ce projet de loi à l'Assemblée (Reichstag, IV, 1929, Drucks, N° 1429). Cette mission fut assumée par le ministre de l'intérieur du Reich, parce que c'est lui qui dirige et les opérations de l'initiative populaire et celles du referendum.

(3) Voir notamment : Reichstag, III, 1926, Drucks, N° 2229 et Reichstag, IV, 1929, Drucks, N° 1429.

savons, en effet, qu'en vertu de l'article 69 de la Constitution de Weimar, le gouvernement du Reich doit demander l'avis du Reichsrat, avant de présenter un projet de loi au Reichstag. Est-ce que cette disposition s'applique aussi dans l'hypothèse d'une initiative populaire ?

Il suffit de lire l'article 69 pour se rendre compte que la réponse doit être négative. Les constituants de 1919 n'ont eu en vue, dans l'article 69, que les projets de lois dont le gouvernement du Reich lui-même a pris l'initiative. Car cet article, dans son premier alinéa, s'occupe, selon ses propres termes, des « projets de lois du gouvernement du Reich » (*Gesetzesvorlagen der Reichsregierung*). En outre, la deuxième phrase du premier alinéa prévoit le cas dans lequel, à l'égard d'un tel projet de loi, l'accord n'a pu s'établir entre le gouvernement et le Reichsrat, l'un et l'autre refusant de céder. Donc, un accord pourrait être réalisé entre ces deux organes, par voie de concessions réciproques ou même unilatérales. Or, le gouvernement du Reich ne pourrait céder qu'en renonçant au projet de loi ou en le modifiant, conformément aux désirs exprimés par le Reichsrat. Mais cela le gouvernement ne peut le faire qu'en ce qui concerne les textes dont la paternité lui appartient. Quant à un projet de loi d'initiative populaire, le gouvernement du Reich ne peut ni le modifier, ni décider de ne plus le présenter au Reichstag. Du moment qu'un dixième du nombre total des électeurs s'est inscrit sur les listes de l'initiative populaire, le gouvernement est obligé de soumettre le projet de loi au Reichstag. Par conséquent, l'article 69 ne s'applique

pas dans un tel cas ; l'avis du Reichsrat n'est donc pas obligatoire dans une semblable hypothèse.

Cependant, en 1926 et en 1929, pour s'assurer la bienveillance de certains Pays qui attachent une grande importance aux derniers vestiges du fédéralisme allemand, le gouvernement s'est fondé sur l'article 67 de la Constitution de Weimar, conformément auquel le Reichsrat doit être tenu au courant de la conduite des affaires du Reich, pour lui communiquer le projet de loi d'initiative populaire (1).

Rien de spécial à signaler en ce qui concerne la procédure qui sera suivie par le Reichstag. Ce sera la procédure ordinaire prévue par le règlement de cette Assemblée, qui sera appliquée, le règlement du Reichstag ne faisant aucune distinction entre les projets de lois d'initiative populaire et les projets de lois dont le gouvernement du Reich aurait pris l'initiative (2). Par conséquent, trois lectures seront nécessaires, en principe (3). Cependant, lorsqu'un projet de loi a été intégralement repoussé en deuxième lecture par l'Assemblée, le débat est clos ; il n'y a plus lieu de procéder à une troisième lecture (4). Cette disposition présente un grand intérêt, parce que si le Reichstag repoussait en deuxième lecture un projet de loi d'initiative populaire, il ne sera pas

(1) Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 176 ; Kaisenberg G., *Auf dem Wege zum Volksentscheid. Zur Abstimmung am 22. Dezember*, Der Heimatdienst, 1929, p. 417.

(2) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens...*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 212.

(3) § 36 du règlement du Reichstag. Triepel H., *Quellensammlung*, 5^e édition, 1931, p. 179.

(4) *Ibid.*, § 43.

contraint de prolonger une discussion inutile. Un temps précieux pourra ainsi être mis à profit pour hâter les opérations du referendum.

Pour adopter un projet de loi d'initiative populaire qui n'impliquerait pas la révision de la Constitution, la majorité absolue des votes exprimés est nécessaire et suffisante (1), le Reichstag ne pouvant procéder à un tel vote qu'en présence de la majorité de ses membres (2). Mais s'il s'agit d'un projet de loi d'initiative populaire impliquant la révision de la Constitution, la majorité des deux tiers des voix exprimées et la participation au vote des deux tiers du nombre total des membres du Reichstag sont exigées (3).

Dans l'hypothèse où le Reichstag adopterait le projet de loi d'initiative populaire sans aucune modification, l'article 73, alinéa 3, dispose qu'il ne sera pas procédé à un referendum. Cette disposition signifie uniquement qu'un vote du suffrage universel devrait intervenir si le Reichstag repoussait le projet de loi d'initiative populaire et que, dans le cas contraire, un pareil referendum n'aurait pas lieu. Cependant, dans cette dernière hypothèse, le Reichsrat aurait la possibilité d'opposer son veto au projet de loi d'initiative populaire adopté par le Reichstag. Ce texte ferait alors l'objet d'une nouvelle délibération du Reichstag ; si cette Assemblée maintenait son point de vue à la majorité des deux tiers, le prési-

(1) *Ibid.*, § 103.

(2) *Ibid.*, § 98.

(3) *Ibid.*, § 98 ; Constitution du Reich, article 76, alinéa 1^{er}.

dent du Reich pourrait soumettre à une votation populaire le conflit entre les deux Assemblées, ou bien publier le texte voté par le Reichstag. Un referendum pourrait donc quand même avoir lieu, non pas en vertu de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar, mais en vertu de l'article 74, alinéa 3.

Au cas où le Reichstag ne maintiendrait son point de vue qu'à la majorité simple, le président du Reich serait obligé de faire appel au peuple. S'il ne prenait pas une telle résolution, le projet de loi d'initiative populaire serait considéré comme « n'étant pas parvenu à sa mise en état ». Dans une telle hypothèse la condition que l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar a eue en vue, lorsqu'il a décidé qu'il ne serait pas procédé à un referendum, ne se serait pas réalisée. En effet, du moment que le Reichstag a donné, sans réserve, son approbation à un projet de loi d'initiative populaire, on a pensé qu'il serait inutile de procéder, en outre, à un referendum, qui entraînerait de grandes dépenses et qui causerait une grande agitation, pour aboutir probablement au même résultat. C'est pourquoi la Constitution de Weimar a décidé que l'initiative populaire ne sera pas suivie d'un referendum, lorsque le referendum est rendu inutile par le vote du Reichstag. Cette condition ne se réalise que si le projet de loi d'initiative populaire, après avoir été adopté par le Reichstag, est promulgué et publié. Par conséquent, à la suite de l'opposition du Reichsrat, si le Reichstag, à la majorité simple, se refusait à toute concession, le président du Reich ne pouvant alors, conformément à l'article 74 de la Constitution, publier le texte auquel

cette Assemblée a donné son assentiment, devra, dans le délai de trois mois, décider qu'il sera procédé à un referendum (1).

Si le projet de loi d'initiative populaire adopté par le Reichstag impliquait la révision de la Constitution, le Reichsrat aurait la faculté non seulement de faire usage de son droit d'opposition, mais aussi, dans l'hypothèse où le Reichstag ne lui donnerait pas satisfaction, le droit d'exiger que le peuple soit consulté sur cette révision de la Constitution.

Après l'adoption du projet de loi d'initiative populaire par le Reichstag, le tiers des membres de cette Assemblée pourrait demander que sa publication soit ajournée de deux mois, afin de donner la possibilité à un vingtième du nombre total des électeurs du

(1) Le professeur Triepel, dans l'étude qu'il a publiée en 1920 sous le titre : *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, soutient, à la page 520, la thèse contraire. Il estime que le président du Reich pourrait, dans l'hypothèse considérée, ne pas ordonner de referendum. Il croit même que le Reichstag, connaissant l'hostilité du Reichsrat et du chef de l'Etat, aurait la possibilité de faire échouer un projet de loi d'initiative populaire, en l'adoptant sans modification et en maintenant son point de vue à la majorité simple, à la suite du veto du Reichsrat ; le président du Reich, d'après Triepel, aurait alors le droit de ne pas recourir à une votation populaire. L'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar pourrait être ainsi éludé.

Cette opinion du professeur Triepel est restée isolée. La plupart des auteurs allemands l'ont considérée inadmissible, pour les motifs que nous avons indiqués. Voir notamment Jellinek Walter, *Das einfache Reichsgesetz*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 173-174 ; Fetzner Max, *Das Referendum im deutschen Staatsrechts*, Stuttgart, 1923, p. 50 ; Nawiascky Hans, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, Munich et Leipzig, 1920, p. 101 ; Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 17 ; Schmitt Carl, *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin-Leipzig, 1927, p. 13-14 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 22-23.

Reich de réclamer un referendum. Enfin, le chef de l'Etat, usant de la prérogative que lui accorde l'article 73, alinéa premier, pourrait lui aussi décider de faire appel au suffrage universel (1).

Le Reichstag a évidemment la faculté de repousser le projet de loi d'initiative populaire. Plusieurs hypothèses sont alors à distinguer. Le Reichstag pourrait notamment rejeter intégralement un pareil projet de loi. Dans ce cas, ce texte fera l'objet d'un referendum, qui se prononcera soit pour son adoption soit pour son rejet définitif. Mais le Reichstag pourrait aussi adopter un projet de loi d'initiative populaire avec certaines modifications plus ou moins importantes, ou bien il pourrait adopter un contre-projet de loi. Le texte auquel l'Assemblée a donné son assentiment, ainsi que le texte intégral du projet de loi d'initiative populaire seront alors tous deux soumis au vote du suffrage universel (2). Précisons d'ailleurs que ces deux textes feront l'objet d'un referendum, même si les modifications apportées par le Reichstag au projet de loi d'initiative populaire ne concernaient que la forme, et nullement les dispositions de fond. Il n'est pas fait d'exception même pour une simple modification de rédaction. L'opinion contraire soutenue par le professeur Hatschek (3) est,

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 16-17 ; Kaisenberg G., *Reichstag und Volksentscheid. Der parlamentarische Zwischenakt bei der Volksgesetzgebung*, Der Heimatdienst, VI, 1926, p. 134 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 22.

(2) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens...*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 212. Voir aussi le § 3 de la loi du 27 juin 1921.

(3) Hatschek Julius, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, 2^e édition, Berlin, 1930, I, p. 339, note 2.

à notre avis, erronée, parce que l'article 73, alinéa 3, phrase 4, ne fait aucune distinction entre les dispositions formelles et les dispositions matérielles du projet de loi d'initiative populaire (1).

En 1926, à l'occasion du célèbre débat sur l'expropriation sans indemnité des propriétés appartenant aux anciens princes régnants, on s'est demandé si le Reichstag pouvait valablement apporter à un projet de loi d'initiative populaire des modifications impliquant la révision de la Constitution, par un vote ne réunissant qu'une majorité simple et non pas la majorité qualifiée exigée par l'article 76 de la Constitution de Weimar. La thèse négative a été soutenue alors par le gouvernement du Reich. Le Reichstag cependant ne se prononça pas sur cette question, car il repoussa le projet de loi d'initiative populaire et tous les amendements proposés (2).

Nous croyons que le Reichstag ne pourrait adopter un amendement impliquant la révision de la Constitution, s'il s'agissait d'un projet de loi d'initiative populaire, qu'à la majorité des deux tiers des voix exprimées et en présence des deux tiers du nombre total de ses membres (3). En effet, ainsi que le Doc-

(1) « *Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist* ».

(2) Lucas, *Der Reichstagsbeschluss zwischen Volksbegehren und Volksentscheid*, Juristische Rundschau, 1926, p. 529-530. Voir aussi le compte-rendu sténographique de la séance du Reichstag du 6 mai 1926. *Sten. Berichte*, 1926, p. 7028.

(3) Nous avons déjà indiqué, dans un chapitre précédent, que dans le Reich, d'après une coutume déjà ancienne, une loi inconstitutionnelle est considérée pleinement valable si elle a été adoptée conformément à la procédure prévue pour les révisions de la Constitution, même dans le cas où le texte de la Constitution n'aurait pas été modifié.

teur Kaisenberg l'a remarqué (1), lorsque le Reichstag a amendé un projet de loi d'initiative populaire, un referendum a lieu, auquel sont obligatoirement soumis le texte intégral du projet de loi d'initiative populaire et le texte adopté par l'Assemblée. Or, si à ce referendum ne participe pas la majorité du nombre total des électeurs du Reich, c'est le texte voté par le Reichstag qui sera promulgué et publié, indifféremment du chiffre total des suffrages obtenus à l'occasion de la consultation populaire (2). Ce texte ne jouit d'une telle préférence que parce qu'il émane d'une Assemblée élue au suffrage universel et qui, grâce à la représentation des minorités, est présumée représenter la nation tout entière, alors que le projet de loi d'initiative populaire n'émane que d'une minorité du corps électoral. Cependant, la Constitution de Weimar, dans son article 76, a décidé que le Reichstag ne pourrait réviser la Constitution du Reich que si deux tiers de ses membres prenaient part au vote et si ce vote réunissait une majorité qualifiée de deux tiers des voix exprimées. Donc, le Reichstag ne pourrait adopter que conformément à cette procédure des amendements impliquant la révision de la Constitution. Dans le cas où ces amendements n'auraient pas obtenu la majorité qualifiée prévue par l'article 76, ils devraient être considérés comme ayant été repoussés par l'Assemblée, même si la majorité simple des votants s'était prononcée en leur faveur. L'objet du referendum sera alors uni-

(1) Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 177.

(2) Constitution de Weimar, article 75.

quement le projet de loi d'initiative populaire et non pas aussi le texte amendé, adopté par le Reichstag à une majorité insuffisante (1).

Il nous reste enfin à indiquer une hypothèse assez rare, mentionnée dans le paragraphe 3, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921. D'après cet alinéa, si le Reichstag était saisi de plusieurs projets de lois d'initiative populaire qui traiteraient d'une même matière, mais qui la régleraient de manière différente, et si cette Assemblée adoptait sans modification un de ces projets, un referendum aurait lieu ayant pour objet non seulement les projets repoussés par le Reichstag, mais aussi celui auquel l'Assemblée a donné son assentiment. Une pareille solution constitue une exception à la règle générale inscrite dans l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar, en vertu de laquelle seuls les projets de lois d'initiative populaire rejetés ou amendés par le Reichstag doivent être soumis au vote du suffrage universel, et non ceux adoptés par le Reichstag sans modification. Cependant, dans l'hypothèse spéciale envisagée, le législateur s'est rendu compte que l'application de cette règle présentait de grands inconvénients. En effet, le projet de loi d'initiative populaire adopté par le Reichstag aurait dû être promulgué et publié dans le délai légal (2). Mais cette loi aurait pu être abro-

(1) Voir aussi Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens...*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 213 et les auteurs cités.

(2) A moins que le président du Reich n'eut fait usage de son veto ce qui aurait tranché la plupart des difficultés. Il est évident que le Reichsrat aurait lui aussi pu faire usage de son droit d'op-

gée presque aussitôt après son entrée en vigueur, car les projets de lois repoussés par le Reichstag faisant l'objet d'un referendum, le peuple aurait pu se prononcer en faveur d'un de ces projets. Pour éviter ces vaines complications, la loi du 27 juin 1921, en modifiant la Constitution, a prévu que, dans une telle hypothèse, le projet de loi d'initiative populaire adopté par le Reichstag sans modification ne serait pas publié, mais qu'il serait soumis à un referendum, en même temps que les autres projets rejetés par l'Assemblée (1).

Pratiquement, ce cas sera extrêmement rare. Il sera, en effet, fort difficile que deux projets de lois d'initiative populaire consacrés à une même matière, mais prévoyant des solutions différentes, obtiennent chacun plus de 4.400.000 signatures pour pouvoir être soumis au Reichstag. Signalons pourtant qu'en 1926 et au début de 1927 deux demandes d'admission, relatives à la réglementation des conséquences de l'inflation monétaire, furent adressées au ministre de l'intérieur du Reich. Depuis l'introduction en Allemagne des institutions de législation directe et jusqu'à aujourd'hui, ce fut la seule occasion qui se présenta pour tenter cette expérience si pleine d'intérêt. Or, l'expérience n'eut pas lieu, parce que le ministre de l'intérieur repoussa les deux demandes d'admission

position et que le tiers des membres du Reichstag aurait pu demander l'ajournement de deux mois de la publication, mais alors la procédure aurait été bien plus longue et bien plus compliquée que pour le veto du chef de l'Etat.

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 20.

qu'il considéra contraires à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar.

On a vu quelles étaient les différentes attitudes que le Reichstag pourrait prendre à l'égard d'un projet de loi d'initiative populaire. On a vu combien importantes étaient les fonctions de cette Assemblée. Les droits qu'elle possède et l'usage qu'elle peut en faire ont mis en évidence, croyons-nous, le rôle qui lui a été attribué en matière de législation directe.

Il est d'abord intéressant de noter que l'initiative populaire n'a pas sensiblement diminué la situation prépondérante du Reichstag. Cette Assemblée est restée, sous le régime de la Constitution de Weimar, le principal organe législatif. En effet, tout projet de loi d'initiative populaire, après avoir réuni le nombre nécessaire de signatures, doit passer par l'entremise du Reichstag. A la différence de certains Etats qui pratiquent les institutions de législation directe, notamment de la Suisse (1), le Reichstag n'a pas en cette matière un rôle simplement consultatif. Ses décisions sont ou bien définitives, ou bien, lorsqu'un referendum doit encore avoir lieu, elles jouissent d'un privilège considérable. Elles sont définitives lorsque l'Assemblée s'est bornée à adopter sans modification le projet de loi d'initiative populaire. Elles jouissent, dans les autres cas, du privilège que leur accorde

(1) En Suisse, l'Assemblée fédérale n'exprime qu'un simple avis relativement aux projets de lois d'initiative populaire, qui sont toujours soumis au vote du peuple. Battelli M., *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Paris, 1932, p. 38.

l'article 75 de la Constitution de Weimar, d'après lequel une résolution du Reichstag ne peut être infirmée que si la majorité du nombre total des électeurs participe au scrutin. La tactique suivie lors des consultations populaires par les partisans du Reichstag, consistant dans l'abstention du vote, confère à ce privilège une importance très grande, car les décisions de cette Assemblée ne peuvent être abrogées que très difficilement.

Néanmoins, l'initiative populaire en obligeant le Reichstag à se prononcer sur un projet de loi qui lui a été présenté par un dixième du corps électoral, l'oblige aussi à assumer certaines responsabilités. La crainte de se voir désapprouvée par l'opinion publique, la crainte de mécontenter de nombreux électeurs agira sur la résolution que l'Assemblée prendra. C'est pourquoi cette institution constitue un obstacle à la puissance démesurée du Parlement.

Le Reichstag remplit d'ailleurs, en ce qui concerne les projets de lois d'initiative populaire, une fonction des plus importantes. Contraint de prendre une attitude à l'égard de ces projets, ceux-ci font toujours l'objet de débats qui, généralement, sont très intéressants. En effet, à cette occasion, les adversaires et les partisans du projet s'affrontent. Ils exposent tour à tour les avantages ou les défauts du texte en discussion. Ils mettent en évidence ses mérites ou, au contraire, ses mauvaises répercussions. Ils attirent l'attention sur le mobile qui a guidé les promoteurs et sur le but poursuivi. Du haut de la tribune de l'Assemblée, ils s'adressent au pays tout entier. Ceux qui lisent ensuite les comptes rendus de ces débats,

publiés par la presse, ont la possibilité de se faire eux-mêmes une opinion et, le jour où ils auront à se prononcer sur le projet de loi d'initiative populaire, ils ne seront certainement pas pris au dépourvu.

Le rôle du Reichstag est aussi très important lorsque cette Assemblée adopte sans modification le projet de loi d'initiative populaire. En effet, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, dans une pareille hypothèse, ce texte sera promulgué et publié au *Bulletin des lois du Reich*, sans avoir été soumis à un vote du suffrage universel (1). Les agitations politiques qui précèdent et qui accompagnent toujours les consultations populaires seront ainsi évitées. En outre, les dépenses considérables nécessitées par une votation à laquelle ont le droit de participer plus de 44 millions de citoyens seront également évitées. Pour ces considérations, l'utilité de l'intervention du Reichstag est incontestable.

D. — *Le referendum* (1).

Nous avons vu que si le Reichstag n'adopte pas sans modification un projet de loi d'initiative populaire, un referendum doit avoir lieu.

(1) A moins, répétons-le, que le chef de l'Etat ne fasse usage de son veto, ou que le Reichsrat n'oppose lui aussi son veto, ou enfin qu'un vingtième des électeurs du Reich ne demande qu'il soit procédé à un referendum, après que le tiers des membres du Reichstag a décidé d'ajourner la publication de deux mois.

(1) En ce qui concerne la procédure, ce sont les mêmes règles qui sont suivies lorsqu'il s'agit soit d'un referendum ayant pour objet un projet de loi d'initiative populaire repoussé par le Reichstag, soit d'un referendum ayant pour objet une loi adoptée par le Reichstag et à l'égard de laquelle le chef de l'Etat a fait usage de son veto, ou bien lorsque le referendum est le résultat d'un veto

C'est alors au gouvernement du Reich à décider le jour de la votation. Ce jour ne peut être qu'un dimanche ou un jour férié officiel (1), afin que les salariés et les travailleurs de toute catégorie ne soient pas empêchés par leur travail de participer au scrutin (2).

Le gouvernement du Reich, avons-nous dit, fixera le jour du referendum. C'est ce que prévoit le paragraphe 4 de la loi du 27 juin 1921. En fait, cette attribution appartient au ministre de l'intérieur du Reich (3) qui assume la direction générale des opérations de vote. Celui-ci, après avoir obtenu l'assen-

populaire ou de l'opposition du Reichsrat. Dans ces différents cas, il n'y a que l'objet du referendum qui soit différent. En effet, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative populaire repoussé par le Reichstag, c'est le texte de ce projet qui fait l'objet de la votation. Lorsqu'il s'agit du veto du président du Reich, le peuple a à se prononcer sur la loi adoptée par le Reichstag, à l'égard de laquelle le chef de l'Etat a décidé de lui demander son opinion. Lorsqu'il s'agit du veto populaire, c'est également la loi adoptée par le Reichstag qui est soumise au vote du suffrage universel. Enfin, lorsqu'il s'agit de l'opposition du Reichsrat, c'est ou bien seulement le texte approuvé par le Reichstag ou bien à la fois ce texte et les modifications proposées par le Reichsrat qui font l'objet du referendum. Mais, dans toutes ces hypothèses, la procédure à suivre est la même.

Si ce n'est que dans le chapitre consacré à l'initiative populaire que nous nous sommes décidés à exposer les règles de la procédure du referendum, nous l'avons fait parce que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar les referendums qui ont eu lieu ont eu seulement pour objet des projets de lois d'initiative populaire. Nous avons estimé qu'il était indispensable de nous reporter, à cette occasion, aux expériences si intéressantes de 1926 et de 1929. Il aurait été sans doute fort délicat de nous occuper de la procédure du referendum, par exemple, dans la partie de notre livre consacrée au veto du chef de l'Etat, attendu que cette institution n'a pas encore fonctionné.

(1) § 5 de la loi du 27 juin 1921.

(2) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 22.

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 21.

timent du Conseil des ministres (1), publiera au *Journal officiel du Reich* une ordonnance, annonçant non seulement le jour du vote, mais aussi l'objet du referendum et communiquant en même temps le modèle choisi pour les bulletins de vote (2). Ces décisions seront portées à la connaissance des intéressés par les gouvernements des Pays, par voie de publication (3).

Quiconque est électeur pour le Reichstag a le droit de participer à un referendum, à la condition d'être inscrit dans une liste électorale ou de posséder un « certificat de vote » (*Stimmschein*).

Le certificat de vote présente de grandes analogies avec le « certificat d'inscription », dont nous nous sommes occupés au début de ce paragraphe (4). Il est délivré, par l'autorité communale, à tout citoyen allemand inscrit sur la liste électorale, si le jour du scrutin celui-ci est obligé de s'absenter de la circonscription électorale à laquelle il appartient, ou bien si, ayant transféré son domicile dans une autre circonscription, et, par suite de l'expiration du délai, il n'a plus eu la possibilité de se faire inscrire sur la liste électorale de la circonscription dans laquelle il a établi son nouveau domicile, ou bien, enfin, si, pour cause de maladie ou d'infirmité, ne pouvant se déplacer aisément, le certificat de vote lui permet de

(1) *Ibid.*

(2) Telle est la procédure suivie aussi à l'occasion du veto du chef de l'Etat. Le président du Reich décide qu'une loi votée par le Reichstag sera soumise au referendum. Ensuite, le ministre de l'intérieur, avec l'approbation du Conseil des ministres, fixe le jour de la votation, etc.

(3) § 4 de la loi du 27 juin 1921.

(4) Voir page 327.

prendre part au scrutin, dans un bureau à sa portée (1).

Un certificat de vote peut aussi être délivré à un citoyen allemand jouissant de l'électorat, mais dont le nom ne figure pas dans la liste électorale ou y a été radié, si celui-ci, sans avoir commis une faute, ne s'est pas fait inscrire dans une telle liste pendant le délai légal, ou bien si, sa non-inscription ou sa radiation étant dues à la suspension de ses droits électoraux, cette suspension a pris fin après l'expiration du délai prévu pour la rectification des listes électorales, ou bien, enfin, si, résidant à l'étranger, il a transféré son domicile en Allemagne, après l'expiration de ce même délai (2).

Les certificats de vote sont délivrés par les autorités communales jusqu'à la veille du scrutin (3). Ils donnent droit de voter dans n'importe quel bureau, alors qu'un citoyen allemand, qui ne s'est pas muni d'un tel certificat, ne peut voter que dans la circonscription sur la liste ou dans le fichier de laquelle il est inscrit (4).

Dans chaque circonscription se trouve un bureau de vote. Une commune peut comprendre plusieurs circonscriptions, proportionnellement à sa population (5),

(1) Des bureaux de vote sont installés dans les hôpitaux.

(2) § 12 de la loi du 27 juin 1921.

(3) § 11 de l'ordonnance du 14 mars 1924. Cependant, dans les grandes communes, l'autorité communale a le droit de décider que de tels certificats ne pourront être demandés par les intéressés qu'au plus tard deux jours avant le scrutin. *Ibid.*

(4) § 14 de la loi du 27 juin 1921 ; § 2, alinéa 4, de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(5) Une circonscription ne doit pas comprendre plus de 2.500 *habitants*, afin que tous les ayants droit puissent voter (§ 38 de l'ordonnance du 14 mars 1924).

et plusieurs petites communes peuvent être groupées en une seule circonscription (1). Le président du bureau de vote et son suppléant (qui le remplace en cas d'empêchement) sont nommés par les autorités prévues au paragraphe 165 de l'ordonnance du 14 mars 1924, autorités qui varient suivant les Pays. Le président, à son tour, désigne ses assesseurs, dont le nombre peut varier de trois à six. Il les choisit parmi les électeurs de sa circonscription appartenant aux différents partis politiques. Il désigne aussi un secrétaire (2). Pendant toute la durée des opérations de vote, au moins quatre membres du bureau doivent être présents, dont le président (3). Le bureau prend toute décision utile, à la majorité des voix (4), ces décisions étant ensuite examinées par le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag (5).

A l'occasion d'un referendum, le vote a lieu au moyen de bulletins fournis par les gouvernements des Pays. Ces bulletins sont imprimés sur du papier blanc, conformément au modèle choisi par le ministre de l'intérieur du Reich et publié dans le *Journal officiel* (6). Pour bien saisir le mécanisme de la procédure du referendum, nous reproduisons, d'après l'excellent ouvrage du Docteur Kaisenberg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 102, le modèle suivant, qui fut utilisé lors de la consultation populaire du 20 juin 1926 :

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, p. 60.

(2) § 35 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) *Ibid.*, § 37.

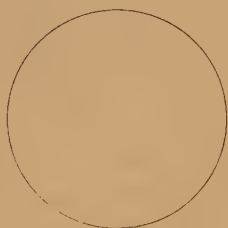
(4) En cas de parité, la voix du président l'emporte.

(5) § 37 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

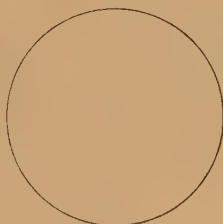
(6) § 16 de la loi du 27 juin 1921.

Est-ce que le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation de la fortune des princes devra-t-il devenir loi ?

OUI



NON



En entrant dans la salle où siège le bureau, le citoyen qui vient voter reçoit un bulletin de vote et une enveloppe portant le cachet de l'administration. Il se rend aussitôt dans un isolement, où, en se servant d'un des crayons mis à sa disposition, il trace une croix dans un des deux cercles. S'il désire par exemple se prononcer en faveur du projet de loi d'initiative populaire, il trace cette croix dans le cercle correspondant à la réponse *oui* ; sinon, il la trace dans le cercle correspondant à la réponse *non*. Ensuite, il

introduit son bulletin dans l'enveloppe qui lui a été remise. Il quitte l'isoloir et se dirige vers la table devant laquelle sont installés le président et les membres du bureau. Là, il doit dire son nom et, si on le lui demande, aussi son adresse. Puis, le secrétaire cherche son nom sur la liste électorale (1), pour y mentionner que le dit citoyen a participé au vote. Lorsque son nom a été trouvé sur cette liste, celui-ci remet au président l'enveloppe contenant son bulletin de vote et le président l'introduit dans l'urne (2).

Les possesseurs d'un certificat de vote (*Stimmschein*) remettent ce certificat au président du bureau (3).

Les illettrés, ainsi que ceux qu'une infirmité mettrait dans l'impossibilité de se servir des mains, ont le droit de se faire accompagner dans la salle de vote et dans l'isoloir par une « personne de confiance » (4).

Au cas où le Reichstag aurait adopté le projet de loi d'initiative populaire avec des modifications, le texte intégral du projet de loi d'initiative populaire et le texte adopté par l'Assemblée seront soumis au referendum (5). Dans une telle hypothèse, deux questions seront imprimées sur le bulletin de vote. Ceux qui participeront au scrutin, répondront à une seule de ces questions, en indiquant lequel des deux textes ils préfèrent. Ils peuvent cependant répondre *non* aux deux questions, en faisant savoir de la sorte qu'ils désapprouvent les deux textes. Mais s'ils ré-

(1) Ou dans le fichier électoral.

(2) § 117 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, § 117, alinéa 6.

(5) § 3, alinéa premier de la loi du 27 juin 1921.

pondaient *oui* aux deux questions, ils annuleraient leur vote (1).

Le scrutin est ouvert le matin, à huit heures, et fermé le soir, à cinq heures, si la votation a lieu pendant la période comprise entre le 1^{er} avril et le 30 septembre. Le reste de l'année, le scrutin est ouvert à 9 heures et fermé à 6 heures (2).

C'est le bureau de vote qui, en procédant au dépouillement du scrutin, établit le nombre total des voix nulles, ainsi que le nombre total des *oui* et des *non* pour chaque question. Le paragraphe 18 de la loi du 27 juin 1921 et le paragraphe 123 de l'ordonnance du 14 mars 1924 prévoient les cas de nullité. Conformément à ces dispositions, doivent être déclarés nuls les bulletins qui n'ont pas été fournis par l'administration, ou qui ont été placés dans des enveloppes ne portant pas le cachet de l'administration. Il en est de même pour les bulletins sur lesquels les votants, au lieu de se borner à tracer une croix, ont inscrit des observations ou des opinions personnelles (3). Dans la même catégorie se trouvent aussi les bulletins placés dans l'enveloppe avec d'autres objets. Le *Wahlprüfungsgericht*, dans un arrêt

(1) Kaisenberg G., Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 214.

(2) § 112 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(3) Cependant, le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag, dans son arrêt du 14 mars 1930, à l'occasion du referendum de 1929, a estimé que le bulletin sur lequel, au lieu d'une croix, était tracée une croix gammée, était valable. Par le même arrêt, le Tribunal a jugé que, au lieu d'une croix, le votant pouvait écrire le mot *oui* ou le mot *non* sur son bulletin, sans l'annuler. *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*, t. 51, 1930, p. 507.

rapporté par le conseiller ministériel Kaisenberg (1), a considéré nul un bulletin de vote placé dans une enveloppe privée, laquelle, à son tour, avait été placée dans l'enveloppe fournie par l'administration. L'arrêt a estimé que les membres du bureau, en recevant des mains du votant l'enveloppe contenant son bulletin de vote, pouvaient se rendre compte que cette enveloppe ne contenait pas seulement un bulletin ; or, connaissant le nom du votant, ils étaient en mesure, lors du dépouillement du scrutin, de constater comment celui-ci avait voté.

En somme, ces prescriptions ont pour but de garantir le secret du vote. Mais, ainsi que nous l'exposerons bientôt, les méthodes pratiquées par les groupements qui s'opposent au referendum rendent ce secret complètement illusoire.

Enfin, doivent évidemment être annulés les bulletins desquels la volonté des votants ne ressort pas avec certitude. Ce serait notamment le cas lorsqu'en réponse à une question, le votant aurait tracé une croix aussi bien dans le cercle correspondant à la réponse *oui*, que dans celui correspondant à la réponse *non* (2).

Après le dépouillement du scrutin, le président du bureau de vote communique aussitôt à l'autorité communale les résultats obtenus. Celle-ci les transmet

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 83. L'arrêt est du 2 novembre 1920. Il a été prononcé à l'occasion des élections pour le Reichstag, mais il a une portée générale et on doit en tenir compte aussi pour les opérations du referendum.

(2) Lorsqu'il s'agit d'un referendum destiné à solutionner un conflit entre le Reichstag et le Reichsrat, sont nuls les bulletins qui répondent, en même temps, aux deux questions posées, *oui*, ou qui répondent *non* à ces deux questions.

à l'autorité administrative, laquelle à son tour les communique au directeur de la votation du cercle respectif (1). Nous avons déjà indiqué (2) que le territoire du Reich est divisé en 35 cercles de vote et que dans chaque cercle fonctionne une « commission de vote » (*Abstimmungsausschuss*), présidée par le « directeur de la votation » (*Abstimmungsleiter*). Celui-ci centralise les résultats des votes exprimés dans son cercle et transmet à Berlin, au « directeur des élections du Reich » (*Reichswahlleiter*), le résultat total (3). Le *Reichswahlleiter* enfin centralise les résultats que lui communiquent les directeurs des trente-cinq cercles de vote et les publie au *Journal officiel du Reich* (4).

Les premiers résultats ne sont que provisoires. Les résultats définitifs ne seront connus que plus tard. En effet, chaque bureau de vote rédige un rapport, dans lequel il expose comment les opérations de vote se sont déroulées. Les bulletins, dont la valabilité a donné lieu à discussion, seront numérotés et annexés à ce rapport, qui devra indiquer les motifs pour lesquels chacun de ces bulletins a été déclaré valable ou nul. Si un bulletin a été annulé à cause de l'enveloppe dans laquelle il a été placé, l'enveloppe sera elle aussi annexée au rapport (5).

Le « directeur de la votation » reçoit les rapports de tous les bureaux de vote de son cercle (6) et les

(1) § 124 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) V. page 342.

(3) § 131 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(4) *Ibid.*, § 140.

(5) *Ibid.*, § 125.

(6) *Ibid.*, § 130.

communiqué à la « commission de vote ». Celle-ci établit le résultat définitif, qui est transmis au *Reichswahlleiter*, à Berlin (1). Sur la base des résultats définitifs enregistrés dans chacun des trente-cinq cercles, la « commission électorale du Reich » (*Reichswahlausschuss*) (2) doit établir le résultat total pour le Reich (3).

Puis, c'est le « Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag » (*Wahlprüfungsgericht beim Reichstag*) qui intervient. Ce tribunal, institué par l'article 31 de la Constitution de Weimar, comprend deux catégories de juges : les uns sont des membres du Reichstag, élus par cette Assemblée pour la durée de la législature ; les autres devraient être des membres du Tribunal administratif du Reich, nommés par le chef de l'Etat ; or, le Tribunal administratif du Reich n'ayant pas encore été créé, jusqu'à sa création ce sont des conseillers au *Reichsgericht* qui, conformément à l'article 166 de la Constitution, occupent au *Wahlprüfungsgericht* la place des membres du Tribunal administratif du Reich. Il faut d'ailleurs mentionner que le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag, lorsqu'il siège, est composé de trois députés au Reichstag et seulement de deux conseillers au *Reichsgericht* (4). La majorité n'appartient donc pas aux juges de profession (5).

(1) *Ibid.*, § 133.

(2) Pour la composition de cette commission, voir page 344.

(3) § 141 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(4) Article 31, alinéa 3, de la Constitution de Weimar.

(5) Kaisenberg G., *Wahlprüfung im Reich und in den Ländern*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, t. 6, Berlin et Leipzig, 1929, p. 761 ; Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 190.

Le *Wahlprüfungsgericht beim Reichstag* possède des attributions très importantes en ce qui concerne les élections au Reichstag et les élections présidentielles. Mais nous ne nous occuperons ici que de sa compétence en matière de referendum.

A la suite du referendum, après que la commission électorale du Reich a établi le résultat définitif de la votation, ce résultat est examiné par le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag. Le Tribunal se prononce sur la validité de ce résultat. S'il constate que des irrégularités graves ont eu lieu, il peut annuler toute la votation. Une nouvelle votation doit alors avoir lieu dans le Reich (1). Cependant, si le Tribunal estime que des irrégularités n'ont été commises que dans quelques circonscriptions, il peut se borner à annuler les résultats de ces circonscriptions et décider que là seulement il sera procédé à une nouvelle votation. C'est le ministre de l'intérieur du Reich qui assurera l'exécution de cette décision (2).

Le Tribunal peut évidemment juger que les résultats définitifs du referendum sont valables. Dans un tel cas, le Tribunal a estimé jusqu'à présent devoir aussi se prononcer sur la question de savoir si, dans l'hypothèse prévue par l'article 75 de la Constitution de Weimar, la majorité des électeurs a participé au vote, ou, dans l'hypothèse d'un referendum ayant pour objet un projet de loi d'initiative populaire impliquant la révision de la Constitution, sur la ques-

(1) § 23 de la loi du 27 juin 1921.

(2) *Ibid.*, § 24 ; § 159 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

tion de savoir si la majorité des électeurs allemands a voté en faveur de ce projet de loi (1). Le *Wahlprüfungsgericht* constate donc implicitement si le referendum a abouti à un résultat positif ou négatif, ou bien s'il a échoué.

Pourtant, on a contesté un tel droit au Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag. Le Docteur Brandis notamment a affirmé que, conformément à la loi du 27 juin 1921 et à l'ordonnance du 14 mars 1924, le *Wahlprüfungsgericht* ne pourrait, dans ses arrêts, que se prononcer sur la validité des opérations de vote, soit en déclarant que la votation est valable, soit en déclarant qu'elle n'est pas valable en totalité, c'est-à-dire pour tout le Reich, ou en partie, c'est-à-dire seulement pour quelques circonscriptions. Mais, d'après ce juriste, le Tribunal n'aurait pas le droit d'apprécier les conséquences qui découlent des résultats de la votation ; il ne devrait pas déclarer, dans ses arrêts, que la majorité des électeurs allemands ayant participé au scrutin, le projet de loi soumis au vote du peuple a été adopté ou repoussé, ou bien que la majorité des électeurs allemands n'ayant pas pris part au scrutin, le referendum a échoué. Une pareille attribution n'appartient pas au *Wahlprüfungsgericht*, parce qu'aucun texte de loi ne la lui a accordée. Telle est la conclusion du Docteur Brandis (2).

(1) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 215.

(2) Dr Brandis, *Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts beim Volksentscheid*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1653-1656 ; dans le même sens, Hansen Gerd Günter, *Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, thèse, Göttingen, 1930, p. 57-58. Cette

Nous croyons que l'opinion soutenue par le Docteur Brandis est fondée. En effet, les paragraphes 22-24 de la loi du 27 juin 1921 et les paragraphes 153 et 155 de l'ordonnance du 14 mars 1924, qui s'occupent de la compétence en matière de referendum du Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag, prévoient uniquement que ce Tribunal examinera les résultats du vote, pour se rendre compte si des irrégularités ont été commises. Donc, le *Wahlprüfungsgericht* n'est compétent que pour constater la valabilité de la votation, ou, au contraire, pour prononcer sa nullité. Du moment que les textes cités ne lui ont attribué, en ce qui concerne le referendum, que cette compétence limitée aux opérations de vote, le Tribunal, à notre avis, ne devrait pas étendre sa compétence à d'autres matières.

Le *Wahlprüfungsgericht* a eu l'occasion, jusqu'à présent, de se prononcer à deux reprises sur cette question. La première fois, dans son arrêt du 17 octobre 1927, relatif au referendum du 20 juin 1926, le Tribunal a estimé que, en vertu de l'article 75 de la Constitution de Weimar, si le Reichstag repoussait un projet de loi d'initiative populaire, cette résolution du Reichstag ne pourrait être infirmée par un vote du suffrage universel que dans le cas où la majorité des électeurs allemands participerait au scrutin. Appliquant cette interprétation au referendum du 20 juin 1926, le Tribunal a constaté que la

opinion a été soutenue aussi par le conseiller ministériel Kaisenberg, *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 183 ; mais, dans une de ses dernières études sur cette question, le Docteur Kaisenberg semble avoir abandonné ce point de vue. Voir *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, p. 215.

majorité des électeurs n'avait pas pris part à cette consultation populaire (1).

Dans son arrêt du 14 mars 1930, relatif au referendum du 22 décembre 1929, le Tribunal a pris nettement position contre ceux qui soutiennent que sa compétence est limitée à l'examen des opérations de vote. Il a déclaré notamment que des paragraphes 21 et 22 de la loi du 27 juin 1921 résultait pour lui le droit non seulement de constater le nombre total des voix valablement exprimées et le nombre total des réponses affirmatives et négatives, mais aussi celui d'examiner si la condition prévue par le paragraphe 21, alinéa 2, avait été réalisée. Or, d'après cet alinéa, une résolution du Reichstag ne pourrait être infirmée par voie de referendum que si la majorité des électeurs prenait part au vote (2). Par conséquent le *Wahlprüfungsgericht*, pour la seconde fois, a considéré qu'il avait le droit de se prononcer sur la question de la participation au scrutin de la majorité des électeurs (3). L'importance de cette décision réside dans le fait qu'en se prononçant sur cette question, le Tribunal se prononce implicitement sur le résultat positif ou négatif du referendum, comme nous l'avons déjà exposé. Il a ainsi la possibilité d'indiquer au gouvernement du Reich l'attitude que ce-

(1) Arrêt du 17 octobre 1927, publié par la revue *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*, 1929, p. 419-420.

(2) Le § 21, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921 ne fait que reproduire l'article 75 de la Constitution de Weimar. Ni dans cet alinéa, ni dans le reste du § 21, le *Wahlprüfungsgericht* n'est mentionné, ce qui prouve que le § 21 ne s'applique pas au Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag.

(3) *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*, t. 51, 1930, p. 507.

lui-ci devra adopter et le gouvernement pourra couvrir sa responsabilité, en invoquant l'arrêt du *Wahlprüfungsgericht*. Cela présente un grand intérêt, à cause de l'interprétation donnée à l'article 75 de la Constitution, comme on le verra bientôt.

Lorsque le Tribunal a achevé ses vérifications, le résultat définitif de la votation est publié au *Journal officiel*, par le ministre de l'intérieur du Reich (1). A cause de la longueur de ces vérifications, la publication du résultat définitif n'a été faite, jusqu'à présent, que très tard, plusieurs mois après la consultation populaire. Le referendum relatif à l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux anciennes maisons régnantes a eu lieu le 20 juin 1926 ; son résultat définitif n'a été publié que le 27 janvier 1928 (2), soit dix-neuf mois après le vote. Le referendum contre le Plan Young a eu lieu le 22 décembre 1929 ; son résultat définitif a été publié le 15 mars 1930 (3), soit moins de trois mois après le vote. Or, dans l'hypothèse où le suffrage universel adopterait le projet de loi qui lui a été soumis, ce texte ne pourrait être promulgué et publié que lorsque le *Wahlprüfungsgericht* aurait terminé ses travaux de vérification (4). C'est pourquoi il est désirable que ces travaux soient terminés le plus tôt possible.

Un projet de loi d'initiative populaire n'impliquant

(1) § 153 de l'ordonnance du 14 mars 1924.

(2) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens...*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 215, note 31 b.

(3) *Ibid.*, p. 215.

(4) *Ibid.*, p. 215.

pas la révision de la Constitution et que le Reichstag a repoussé, ne peut être adopté, par voie de referendum, que si la majorité des électeurs allemands participait au scrutin et si la majorité des voix valablement exprimées était favorable au dit projet de loi. En effet, dans un tel cas, il faut appliquer l'article 75 de la Constitution de Weimar, en vertu duquel une résolution du Reichstag ne peut être infirmée par voie de referendum que si la majorité du nombre total des électeurs prenait part au vote.

Cette opinion fut presque unanimement admise par les juristes allemands jusqu'en 1929. Seul, à notre connaissance, le professeur Bühler était d'un autre avis. Dans son commentaire de la Constitution du Reich, il consacrait à l'examen de cette question exactement cinq lignes, pour affirmer que l'article 75 de la Constitution ne pourrait être appliqué que dans le cas où il s'agirait d'une résolution « positive » du Reichstag. Or, dans l'hypothèse où il s'agirait d'un projet de loi d'initiative populaire repoussé par le Reichstag, à son avis, la participation au referendum de la majorité des électeurs allemands ne serait pas indispensable pour l'adoption du projet, parce que l'on ne serait pas en présence d'une résolution « positive » de l'Assemblée. Bühler concluait que cette interprétation est la seule conforme aux termes mêmes de l'article 75 et à son sens général (1).

(1) Bühler O., *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Leipzig et Berlin, juillet 1929, p. 101.

Dans les derniers mois de 1929, à l'occasion de l'initiative populaire entreprise par les groupements politiques d'extrême-droite contre le Plan Young, l'opinion du professeur Bühler qui était jusqu'alors restée isolée, obtint tout d'un coup un très vif succès dans les milieux nationalistes. Des arguments nouveaux furent invoqués en faveur de l'interprétation qu'il avait proposée. Même quelques juristes, dont les idées politiques étaient plutôt modérées, se rallièrent à ce point de vue (1).

Il fut alors prétendu que l'article 75 de la Constitution de Weimar n'est applicable qu'aux résolutions positives du Reichstag, c'est-à-dire seulement dans le cas où cette Assemblée adopte un projet de loi, et non pas aux résolutions négatives, c'est-à-dire dans le cas où le Reichstag repousse un projet de loi. Les considérations suivantes furent invoquées :

1) D'abord un argument de texte. L'article 75 dispose qu'une résolution du Reichstag ne pourrait être abrogée (*ausser Kraft gesetzt werden*) par un referendum que si la majorité des électeurs allemands prenait part au vote. Or, pour abroger une résolution du Reichstag, il faut que cette résolution soit entrée en vigueur et qu'elle ait produit certaines conséquences positives. Ce n'est pas le cas, dans l'hypothèse envisagée, puisque le projet de loi d'initiative populaire a été repoussé par l'Assemblée. Une résolution négative ne peut être abrogée, puisqu'elle ne produit que des conséquences négatives (2).

(1) Notamment le professeur Bredt, membre du parti économique.

(2) Westarp, 20 *Millionen Stimmen ?* Kreuz-Zeitung, n° 353 du 8 novembre 1929 ; Bredt J.-V., *Volksbegehren*, Preussische Jahr-

Cet argument est fort mauvais. L'objet du referendum est, en effet, d'infirmar la décision de rejet du Reichstag, en adoptant précisément le projet de loi rejeté par cette Assemblée. Or, nous n'apercevons pas les motifs pour lesquels le suffrage universel ne pourrait infirmer une résolution négative du Reichstag. Car, une telle résolution est entrée en vigueur le jour où elle a été votée par le Reichstag; elle a produit alors certains effets. Le peuple pourrait ou bien confirmer ces effets, en approuvant la décision de rejet, ou, au contraire, les anéantir, en adoptant le projet de loi d'initiative populaire.

2) Les juristes qui soutiennent que l'article 75 de la Constitution de Weimar n'a eu en vue qu'une résolution positive du Reichstag affirment que cet article ne pose pas une règle générale, car, d'après ses propres termes, il ne s'applique que dans le cas où il s'agit d'infirmar une résolution du Reichstag. C'est d'ailleurs ce que prévoit aussi le paragraphe 21, alinéa premier, de la loi du 27 juin 1921, qui dispose qu'ordinairement la majorité des voix valablement exprimées décidera du sort d'un referendum. Par conséquent, dans certaines hypothèses, un referendum aura lieu sans qu'il s'agisse d'infirmar une résolution du Reichstag. Quelles sont ces hypothèses? Ces auteurs énumèrent alors les différents cas prévus par la Constitution, dans lesquels une votation

bücher, t. 220, 1930, p. 3 ; le professeur Bornhak, dans un article de la Kreuz-Zeitung, du 17 décembre 1929, intitulé *Welche Mehrheit ist für die Annahme des Volksentscheids notwendig ?* écrit notamment : « *Einen Beschluss, der etwas ablehnt, kann man nicht ausser Kraft setzen, weil er keine Kraft in sich trägt* ».

populaire pourrait intervenir. Lorsque le chef de l'Etat soumet au referendum une loi adoptée par le Reichstag, il est évident qu'on se trouve en présence d'une résolution positive du Reichstag. Il en est de même lorsque le suffrage universel se prononce sur un conflit entre les deux Assemblées, ainsi que dans le cas d'un veto populaire. Dans toutes ces hypothèses, il s'agit de textes législatifs votés par le Reichstag, que le suffrage universel ne peut abroger que si la majorité des électeurs allemands participe au scrutin. L'article 75 s'applique aussi à l'occasion du referendum qui a lieu à la suite d'une initiative populaire, lorsque le Reichstag a adopté le projet de loi d'initiative populaire, après l'avoir amendé, car, on est aussi alors en présence d'une résolution positive du Reichstag. Dans toutes ces hypothèses, l'application de l'article 75 ne fait pas de doute. Il ne reste plus qu'un seul cas dans lequel un referendum pourrait intervenir. C'est celui de la votation populaire ayant lieu parce que le Reichstag a repoussé intégralement un projet de loi d'initiative populaire. Dans cette hypothèse, dans cette seule hypothèse, disent ces auteurs, l'article 75 ne s'applique pas, puisqu'il ne s'agit pas d'une résolution positive du Reichstag. S'il devait en être autrement, si l'article 75 devait s'appliquer également dans cette hypothèse, il poserait alors une règle générale, à laquelle aucune exception n'aurait été apportée. Mais alors cet article aurait dû être rédigé d'une manière complètement différente et de ses termes mêmes aurait dû résulter son application générale ; tandis

que, tout au contraire, sa rédaction actuelle met en évidence son caractère spécial, exceptionnel (1).

Il est curieux de constater que ces auteurs commencent par reconnaître que les dispositions de l'article 75 doivent être prises en considération, sans aucun doute possible, dans toutes les hypothèses où un referendum a lieu, sauf une seule, et pourtant ils finissent par conclure que cet article n'a pas une portée générale. Cette contradiction est assez singulière. Nous ne comprenons d'ailleurs nullement pourquoi ces auteurs ont recours à des distinctions aussi subtiles, en une matière où le texte qu'ils invoquent n'en fait aucune.

3) Enfin, les partisans de cette thèse font valoir les conséquences curieuses qui découlent de l'opinion soutenue par leurs adversaires. En effet, si l'article 75 de la Constitution du Reich devait être également appliqué aux résolutions négatives du Reichstag, on aboutirait, disent-ils, au résultat suivant : un projet de loi d'initiative populaire repoussé par le Reichstag serait adopté, par voie de referendum, lorsque 11.500.000 citoyens allemands se prononceraient en sa faveur et 11 millions de citoyens se prononceraient contre ; mais un tel projet de loi serait rejeté par le suffrage universel, lorsque 21 millions de citoyens voteraient pour et personne contre. Un pareil résultat, affirment-ils, est absolument inadmissible ;

(1) Westarp, *op. cit.* ; Brecht, *op. cit.*, p. 5 ; Deerberg, *Wieviel Stimmen erfordert der Volksentscheid ?* Der Tag, n° 267 du 8 novembre 1920 ; Hartmann, *Die erforderliche Beteiligungsziffer beim Volksentscheid*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 227-228.

il met en évidence combien est erronée l'opinion qui conduit à des conséquences tellement absurdes (1).

Pourtant, le comte von Westarp, qui semble se scandaliser à la pensée d'un tel résultat, a lui-même déclaré que l'article 75 s'applique aux résolutions positives du Reichstag ; ce qu'il considère inadmissible dans une seule hypothèse, il l'a lui-même reconnu possible dans d'autres cas. Il y a là évidemment une contradiction que rien ne peut justifier.

Les principaux auteurs qui se sont ralliés à cette interprétation de l'article 75 de la Constitution du Reich, sont, en dehors du professeur Bühler, les professeurs Bredt (2), Bornhak et Freytagh-Loringhoven, le comte von Westarp, le Dr Hartmann, le Dr Deerberg, le Dr Friesenhahn (3) et Werner Hartwig (4). M. Le Dantec semble lui aussi y avoir adhéré (5).

La majorité des juristes allemands est de l'opinion contraire. Ils estiment que l'article 75 de la Constitution de Weimar s'applique aussi bien aux résolutions négatives qu'aux résolutions positives du Reichstag. Ils mettent en évidence la faiblesse des arguments de leurs adversaires. Ils invoquent en outre les considérations suivantes :

(1) Westarp, *op. cit.*

(2) Le professeur Bredt a exposé son opinion d'abord dans des articles parus dans le Berliner Börsen-Courier, n° 531 du 13 novembre 1929, sous le titre : *Was muss jetzt geschehen ? Zum Volksbegehren und Volksentscheid*, et dans le Hannoverscher Kurier du 22 novembre 1929, sous le titre : *Die Abstimmung beim Volksbegehren*.

(3) Friesenhahn Ernst, *Das Stimmenverhältnis zum Volksentscheid*, Kölnische Volkszeitung, n° 818 du 21 novembre 1929.

(4) Hartwig W., *op. cit.*, p. 51-52.

(5) Le Dantec, *op. cit.*, p. 96. A la page 245, M. Le Dantec approuve cependant la solution contraire.

1) Le texte de l'article 75 est très clair. Il dispose qu'une décision du Reichstag ne peut être infirmée par voie de referendum que si la majorité des électeurs allemands prenait part au scrutin. Aucune distinction n'est faite entre les résolutions positives et les résolutions négatives de cette Assemblée. Dans l'article 75, on trouve l'expression : *ein Beschluss des Reichstags*, qui signifie : une résolution du Reichstag. Le terme *Beschluss* a été sans doute employé à dessein, pour bien marquer qu'il s'agit de toutes les résolutions du Reichstag, donc aussi de celle repoussant un projet de loi d'initiative populaire. Si telle n'avait pas été l'intention des auteurs de cet article, ils n'auraient certainement pas manqué de le dire expressément, en ayant recours à un autre terme, par exemple à celui de *Gesetz*, qu'on rencontre fréquemment dans les articles précédents relatifs à l'initiative populaire et au referendum.

2) L'intention des auteurs de l'article 75 de la Constitution de Weimar ressort d'ailleurs nettement des travaux de l'Assemblée Nationale.

A la séance du 30 juillet 1919, le député Koch (Cassel) présenta, au nom du parti démocrate, un amendement, aux termes duquel un projet de loi d'initiative populaire ne pouvait être adopté par voie de referendum, que si la majorité des électeurs allemands votait en sa faveur. A la tribune, Koch (Cassel) expliqua que cet amendement avait pour but d'empêcher qu'un projet de loi d'initiative populaire, repoussé par le Reichstag à une grande majorité, ne devienne loi grâce à un vote du suffrage universel, auquel ne participerait qu'un petit nombre de citoyens alle-

mands, par exemple 20 ou 25 pour cent. Le social-démocrate Keil prit alors la parole, pour faire savoir qu'il croyait justifiées les craintes exprimées par Koch (Cassel). Il estimait cependant qu'il ne fallait pas exiger l'assentiment de la majorité du corps électoral, parce qu'une telle condition lui paraissait trop difficile. A son avis, il fallait seulement prévoir que, pour l'adoption d'un projet de loi d'initiative populaire, il était nécessaire qu'un pourcentage déterminé d'électeurs prenne part au scrutin.

L'Assemblée Nationale, quoique pressée d'en finir avec le vote de la Constitution — on procédait déjà à la troisième lecture — ajourna la discussion de l'amendement démocrate pour le lendemain, afin de donner aux groupes de la majorité la possibilité de se mettre d'accord (1).

Cet accord semble avoir été aisément réalisé, car à la séance du 31 juillet 1919, les députés Waldstein, Dr Beyerle et Katzenstein présentèrent un amendement qui fut adopté par l'Assemblée Nationale (2). C'est cet amendement qui devint l'article 75 de la Constitution de Weimar.

Notons d'abord que Waldstein appartenait au groupe démocrate, que le Dr Beyerle faisait partie du Centre catholique et que Katzenstein était social-démocrate. Le fait que l'amendement était présenté par ces trois députés appartenant aux trois groupes de la majorité dénote bien qu'il s'agissait d'un compromis.

Ce fut Waldstein qui prit le premier la parole, à

(1) Heilfron, t. 7, p. 372-373 et p. 381.

(2) *Ibid.*, p. 421.

la séance du 31 juillet 1919. Il déclara que le referendum, d'après la nouvelle Constitution, était destiné à contrôler les résolutions prises par le Reichstag. En effet, un referendum n'aurait lieu qu'après que le Reichstag se prononcerait sur la question faisant l'objet de la votation populaire. C'est pourquoi il fallait établir une certaine relation entre les résolutions du Reichstag et celles émanant du suffrage universel.

Après une courte intervention du Dr Beyerle, le président mit aux voix l'amendement proposé, qui fut adopté par assis et levés (1).

Que résulte-t-il de ces débats ? Il résulte que le parti démocrate craignant les surprises que pourrait produire le referendum, institution qui jusqu'alors n'avait pas fonctionné dans les grands Etats, craignant surtout qu'un referendum, par un vote auquel ne participerait qu'un nombre insignifiant de citoyens allemands, puisse infirmer une décision du Reichstag, craignant donc les effets du hasard, crut utile de prendre quelques précautions. Il est évident que le parti démocrate voulait empêcher qu'il ne soit porté trop facilement atteinte au prestige du parlementarisme qui, après de longs et pénibles sacrifices, venait à peine d'être introduit en Allemagne. C'est pourquoi il proposa un amendement qui, après avoir subi quelques modifications exigées surtout par les socialistes, devint l'article 75 actuel de la Constitution de Weimar.

Or, il ressort des discussions mêmes que nous venons de résumer, que les auteurs de cet amendement

(1) *Ibid.*, p. 422.

ont eu particulièrement en vue l'hypothèse d'un projet de loi d'initiative populaire qui aurait été repoussé par le Reichstag. Pour que ce projet de loi, malgré la volonté contraire du Reichstag, ne devienne loi grâce à un effet du hasard, en d'autres termes, pour que la résolution du Reichstag ne puisse être infirmée par une votation populaire à laquelle ne prendrait part qu'un petit nombre de votants, l'amendement qui allait devenir l'article 75 de la Constitution de Weimar a été élaboré. C'est ce qui résulte des déclarations faites par le député Koch (Cassel) à la séance du 30 juillet 1919 de l'Assemblée Nationale (1).

D'ailleurs, c'est ce qui ressort aussi du témoignage apporté en 1926 par Simon Katzenstein qui joua un rôle important à l'Assemblée Nationale, notamment lors de l'adoption de l'article 75 de la Constitution.

A l'occasion du referendum du 20 juin 1926, dans un journal de Francfort, *Volksstimme*, du 25 juin 1926, l'ancien député Max Quarck, membre du parti social-démocrate, déclara que le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation des biens appartenant aux anciens princes régnants avait été adopté par le suffrage universel, parce que la majorité des voix exprimées s'était prononcée en sa faveur. Quarck estimait donc que, dans cette hypothèse,

(1) Heilfron, t. 7, p. 373. Dans le livre de M. Le Dantec, on lit, à la page 95 : « L'historique de l'article 75 ne peut être d'aucun secours pour départager les auteurs, cet article ayant été introduit presque par surprise lors de la troisième lecture du projet de constitution à l'Assemblée Nationale, et n'ayant fait l'objet d'aucune délibération de la commission, ni d'aucune discussion à l'Assemblée ».

En reproduisant plus haut les débats qui eurent lieu à l'Assemblée Nationale, nous croyons avoir suffisamment prouvé l'inexactitude de cette affirmation.

où il s'agissait d'un projet de loi d'initiative populaire repoussé par le Reichstag, l'article 75 de la Constitution de Weimar ne s'appliquait pas. Cette opinion fut combattue par Katzenstein, dans un article publié dans la revue juridique *Die Justiz* (1). Katzenstein rappela que l'article 75 tirait son origine d'un amendement Waldstein-Dr Beyerle-Katzenstein, amendement donc dont lui-même avait été l'un des auteurs. Or, des discussions qui précédèrent l'adoption de cet amendement, résultait, avec certitude, à son avis, la preuve que la résolution par laquelle le Reichstag rejetait un projet de loi d'initiative populaire était une résolution tombant sous l'application de l'article 75. Cette déclaration d'un des rédacteurs du célèbre article 75 de la Constitution de Weimar a d'autant plus de valeur que Katzenstein était membre du parti social-démocrate et qu'il soutenait une thèse absolument contraire aux intérêts de la social-démocratie allemande. En effet, le parti social-démocrate était un des promoteurs du projet de loi d'initiative populaire qui venait d'échouer au referendum du 20 juin 1926, parce que la majorité des électeurs allemands n'avait pas pris part au scrutin, quoique plus de 14 millions de voix s'étaient prononcées en sa faveur et seulement près de 600.000 voix s'étaient prononcées contre (2).

3) Le troisième argument invoqué par les partisans de cette interprétation est basé sur le but pour-

(1) Katzenstein Simon, *Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volksentscheid*, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 592-597.

(2) Le nombre total des électeurs allemands était de 39.786.182, desquels seulement 15.599.828 participèrent au scrutin (*Reichsanzeiger*, n° 23 du 27 janvier 1928).

suivi par l'article 75 de la Constitution de Weimar. Ce but est de prévoir certaines garanties, pour que le Reichstag qui est censé représenter, grâce au système électoral fondé sur la représentation proportionnelle, presque tous les citoyens actifs du Reich, ne puisse être mis en échec par un vote du suffrage universel auquel ne participerait qu'un nombre insignifiant de votants. C'est pourquoi, de même que le Reichstag, pour éviter que le hasard ne joue un trop grand rôle, ne peut prendre une décision valable qu'en présence de la majorité de ses membres (1), majorité qui est présumée représenter la majorité du corps électoral, de même, en vertu de l'article 75 de la Constitution, le peuple ne peut prendre directement une décision infirmant une résolution du Reichstag que si plus de la moitié du nombre total des électeurs allemands participe au scrutin (2). On ne comprend pas les raisons pour lesquelles cette règle ne s'appliquerait qu'aux résolutions positives du Reichstag. Car le prestige de cette Assemblée souffrirait tout autant si une de ses résolutions négatives était désapprouvée par le suffrage universel. D'ailleurs, du moment que l'Assemblée Nationale a voulu éviter les surprises qui résulteraient d'un referendum auquel ne participerait qu'un nombre insignifiant d'électeurs, de telles surprises sont à craindre aussi bien à l'occasion d'une résolution négative que d'une résolution positive du Reichstag (3).

(1) Règlement du Reichstag, § 98.

(2) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 216.

(3) Poetzsch-Heffter, *Die Mehrheit im Volksentscheid*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 774.

Tels sont les principaux arguments invoqués par ceux qui estiment que l'article 75 de la Constitution de Weimar a un caractère général et qu'il s'applique sans aucune distinction aux résolutions positives et négatives du Reichstag.

Cette interprétation nous semble à nous aussi être la seule conforme au texte de la Constitution, aux travaux préparatoires et, enfin, au but poursuivi par l'Assemblée Nationale de 1919. Elle est d'ailleurs adoptée par la plupart des auteurs allemands, notamment par les professeurs Anschütz (1), Poetzsch-Heffter (2), Giese (3), Triepel (4) et Gmelin (5), ainsi que par le conseiller ministériel Kaisenberg (6), Merk (7), Hermann Badt (8), Brandis (9), von Jan (10),

(1) Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 346-347 ; Anschütz G., *Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren*, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929.

(2) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 773-775.

(3) Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 189.

(4) Triepel H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39 (1920), p. 501.

(5) Gmelin Hans, *Einführung in das Reichsverfassungsrecht*, Leipzig, 1929, p. 70.

(6) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 32 ; Kaisenberg G., *Die Mehrheit beim Volksentscheid*, Kölnische Volkszeitung, n° 888 du 19 décembre 1929 ; Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 216.

(7) Merk Wilhelm, *Volksbegehren und Volksentscheid. Staatsrechtliche Betrachtungen zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des Deutschen Volkes* (des sog. « Freiheitsgesetz »), Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 125-126.

(8) Badt H., *Volksbegehren und Volksentscheid. Eine Antwort an Herrn Professor Dr. Bredt*, Berliner Börsen-Courier, n° 533 du 14 novembre 1929.

(9) Brandis, *Mit « Nein » stimmen oder fernbleiben ? Wie verhält sich der Gegner beim Volksentscheid ?* Frankfurter Zeitung, n° 873 du 23 novembre 1929.

(10) Von Jan H., *Der Volksentscheid am 20. Juni*, Bayerische Staatszeitung, 27 mai 1926.

Lammers (1), Kurt Rosenfeld (2), Zschucke (3), Paetzold (4), etc.

Le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag s'est rallié lui aussi à cette interprétation, à l'occasion des deux referendums qui ont eu lieu jusqu'à présent dans le Reich. Dans son arrêt du 17 octobre 1927, le Tribunal, constatant que le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation des biens appartenant aux anciens princes régnants avait été repoussé par l'Assemblée élue au suffrage universel, a déclaré que cette décision de rejet constituait une « résolution » qui, conformément à l'article 75 de la Constitution de Weimar, ne pouvait être infirmée par voie de referendum que si la majorité des électeurs allemands prenait part au scrutin (5). Dans son arrêt du 14 mars 1930, le *Wahlprüfungsgericht* a maintenu intégralement ce point de vue (6).

Evidemment, ces arrêts n'ont juridiquement que la valeur de simples précédents. Mais ces précédents, approuvés par la majorité de la doctrine, ont une importance considérable. Car la célèbre controverse, que nous venons d'exposer, semble pratiquement

(1) Lammers H.-H., *Volksbegehren und Volksentscheid*, Deutsche Zeitung, n° 235a du 5 octobre 1928.

(2) Rosenfeld Kurt, *Vom Volksbegehren zum Volksentscheid*, Leipziger Volkszeitung, 24 mars 1926.

(3) Zschucke, *Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, p. 87-89.

(4) Paetzold H., *Das Volksbegehren über das « Freiheitsgesetz » (1929) als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung*, Berlin, 1932, p. 82-83.

(5) Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, 1929, p. 419-420.

(6) Reichsverwaltungsblatt, 1930, p. 507.

avoir été définitivement tranchée dans le sens même indiqué par le texte de la Constitution et par les travaux de l'Assemblée Nationale.

Un projet de loi d'initiative populaire qui n'implique pas la révision de la Constitution et qui a été repoussé par le Reichstag ne sera donc adopté par voie de referendum que si la majorité des électeurs allemands participe au vote et si la majorité des voix valablement exprimées se prononce pour l'adoption.

Notons que même ceux qui ont annulé leur voix sont considérés comme ayant pris part au vote. Les voix annulées sont ajoutées aux voix valables pour déterminer si la majorité des électeurs a participé au scrutin (1).

Si le Reichstag a adopté avec des modifications un projet de loi d'initiative populaire, le referendum aura pour objet le projet de loi d'initiative populaire et le texte approuvé par le Reichstag. Dans le cas où la majorité des électeurs allemands ne participerait pas au scrutin, c'est le texte voté par l'Assemblée législative qui sera promulgué et publié au *Bulletin des lois* et qui entrera donc définitivement en vigueur, indifféremment du nombre de voix recueillies à l'occasion du referendum. Si, cependant, la majorité des électeurs prenait part au vote, c'est celui des deux textes qui aura obtenu la majorité

(1) Arrêt du Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag du 17 octobre 1927. Voir aussi : Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 346 ; Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 216.

des voix valablement exprimées qui devra être promulgué et publié au *Bulletin des lois*.

Il en sera exactement de même dans l'hypothèse où le Reichstag repoussant un projet de loi d'initiative populaire aurait voté un contre-projet.

Enfin, si plusieurs projets de lois d'initiative populaire relatifs au même objet étaient présentés au Reichstag et si cette Assemblée approuvait un seul de ces projets, celui-ci devrait être soumis au referendum en même temps que les projets repoussés par l'Assemblée. Dans un tel cas, si la majorité des électeurs ne participait pas au scrutin, c'est le projet de loi d'initiative populaire adopté par le Reichstag qui l'emporterait, indifféremment du nombre de voix recueillies. Ce texte devra être promulgué et publié au *Bulletin des lois*. Cependant, si la majorité des électeurs prenait part au scrutin, alors, conformément au paragraphe 21, alinéa premier, de la loi du 27 juin 1921, ce serait le texte en faveur duquel se prononcerait la majorité des voix valablement exprimées qui l'emporterait.

Nous avons supposé jusqu'à présent qu'il s'agissait de projets de lois d'initiative populaire qui n'impliquaient pas la révision de la Constitution du Reich. Des dispositions spéciales ont été prévues pour maintenir à la Constitution une certaine stabilité. Il a été notamment décidé par l'Assemblée Nationale de 1919 qu'un projet de loi d'initiative populaire ayant pour objet la révision de la Constitution ne pourrait être adopté par voie de referendum qu'avec l'assentiment de la majorité des électeurs allemands. Donc, dans une telle hypothèse, la participation au scrutin

de la majorité des électeurs allemands ne suffit pas ; il faut en outre que cette majorité vote en faveur du projet de loi (1). Nous savons (2) que le nombre total des électeurs allemands est actuellement de 44.420.000. Par conséquent, ce sont plus de 22.210.000 bulletins contenant la réponse *oui* qui sont indispensables. Ce chiffre considérable de *oui* n'a pas encore été enregistré ; il ne pourrait l'être que fort difficilement.

L'assentiment de la majorité des électeurs allemands est nécessaire non pas seulement lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative populaire prévoyant la modification d'un ou de plusieurs articles de la Constitution, mais aussi lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative populaire qui, sans procéder à la révision du texte de la Constitution, contient cependant des dispositions en contradiction avec la Constitution. Dans une telle hypothèse, d'après la méthode pratiquée en Allemagne, un pareil projet de loi ne peut être adopté que conformément à la procédure prévue pour la révision de la Constitution (3). Il a déjà été fait application de ce procédé en 1926 et en 1929. En 1926, le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation des anciens princes régnants fut considéré par le gouvernement du Reich et par un grand nombre de juristes comme impliquant la révision de la Constitution, parce qu'il contenait des mesures incompatibles avec la Constitution de Weimar (4). Il en fut de même du projet

(1) Article 76, alinéa premier, de la Constitution de Weimar.

(2) Berliner Tageblatt, n° 551, du 20 novembre 1932.

(3) Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 208.

(4) Reichstag, III, 1924/26, Drucks. Nr 2229.

de loi de liberté (*Freiheitsgesetz*) dirigé contre le Plan Young (1). De l'avis du gouvernement du Reich et des experts consultés, ces projets de lois d'initiative populaire pouvaient être adoptés par voie de referendum, sans que le texte de la Constitution de Weimar soit préalablement modifié, à la condition d'obtenir l'assentiment de la majorité des électeurs allemands. Les deux projets échouèrent parce que cette condition ne fut pas réalisée.

Si la majorité des électeurs allemands ne donnait pas son assentiment à un projet de loi d'initiative populaire impliquant la révision de la Constitution, c'est la décision de rejet votée par le Reichstag qui deviendrait définitive, ou bien c'est le texte du projet amendé et adopté par cette Assemblée qui devrait être promulgué et publié au *Bulletin des lois* (2), indifféremment du nombre de voix recueillies.

L'Assemblée Nationale de 1919 a voulu établir une certaine discrimination entre les projets de lois ordinaires d'initiative populaire et ceux impliquant la révision de la Constitution. En effet, nous venons de voir que pour la première catégorie, il a été prévu que la participation au scrutin de la majorité du corps électoral est nécessaire, alors que, en ce qui concerne la seconde catégorie, c'est l'approbation de la majorité des électeurs allemands qui est exigée. En fait, grâce aux méthodes pratiquées par les groupements politiques, la différence n'est pas bien grande, car les adversaires du projet de loi d'initiative

(1) Reichstag, IV, 1928/29, *Drucks.* Nr 1429.

(2) Si le Reichstag avait adopté un contre-projet, c'est ce contre-projet qui entrerait en vigueur.

populaire, à l'occasion du referendum, ont jusqu'à présent, du moins dans le Reich, toujours conseillé à leurs adhérents de ne pas prendre part au vote. Si ce mot d'ordre avait été rigoureusement suivi, seuls ceux qui étaient favorables au projet de loi d'initiative populaire se seraient rendus dans les bureaux de vote ; par conséquent, toute participation au scrutin aurait dû signifier un vote affirmatif pour le projet de loi d'initiative populaire ; la discrimination prévue par la Constitution de Weimar (articles 75 et 76, alinéa premier) aurait été ainsi complètement supprimée. Pourtant, en 1926 et en 1929, quelques-uns des adversaires du projet de loi d'initiative populaire ont quand même pris part au vote. Mais ces votes négatifs ont toujours été très peu nombreux et ils n'ont pas eu d'influence sur le résultat total (1).

Dans l'hypothèse où il ressortirait du résultat total de la votation que le peuple a adopté, par voie de referendum, un projet de loi d'initiative populaire, le ministre de l'intérieur du Reich, qui est chargé par la loi du 27 juin 1921 de diriger les opérations de vote, aurait l'obligation de soumettre au président du Reich le texte de la dite loi (2). Le président du Reich, à son tour, aurait l'obligation de promulguer et d'ordonner la publication d'une telle loi, conformément à l'article 70 de la Constitution de Wei-

(1) Bredt J.-V., *Volksbegehren*, Preussische Jahrbücher, t. 220, 1930, p. 7-8 ; Tannert Carl, *Die Fehlgestalt des Volksentscheids*, Breslau, 1929, p. 20.

(2) Bredt J.-V., *op. cit.*, p. 6.

mar (1). Mais nous croyons qu'il aurait aussi le droit, en invoquant ce même article, de refuser de promulguer et d'ordonner la publication, s'il estimait que cette loi n'est pas « parvenue en état » conformément à la Constitution, car l'article 70 oblige le chef de l'Etat à ne promulguer et publier que les lois « parvenues en état » conformément à la Constitution (2). Ce droit pourrait présenter une grande importance, notamment dans le cas où le président du Reich estimerait que le texte qui lui a été soumis implique la révision de la Constitution et lorsque ce texte n'aurait pas été voté suivant la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles.

Si le suffrage universel se prononce contre le Reichstag et contre le point de vue adopté par le gouvernement, ni l'Assemblée ne sera obligatoirement dissoute ni le gouvernement ne sera contraint de démissionner. Cependant, le cabinet pourrait estimer, après un pareil vote, qu'il ne dispose plus de l'autorité nécessaire pour gouverner et tirer de ce fait toutes les conséquences qu'il comporte, en se retirant. De même, le chef de l'Etat pourrait être d'avis que le Reichstag a cessé de représenter fidèlement la volonté du corps électoral et que de nouvelles élections s'imposent ; il pourrait donc dissoudre l'Assemblée. Mais, il ne s'agit là que d'une simple faculté et non d'une obligation (3). Dans un

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 218.

(2) Tel est, en effet, le sens précis de cet article : *Der Reichspräsident hat die verfassungsmässig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt zu verkünden.*

(3) Kaisenberg G., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 218.

seul cas, une solution différente a été prévue. D'après l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, si le Reichstag décidait, à la majorité des deux tiers, de demander au peuple la destitution du président du Reich et si le suffrage universel refusait d'approuver cette demande, l'Assemblée serait aussitôt dissoute. Ce cas spécial sera examiné bientôt dans tous ses détails.

Telle est la dernière phase de la procédure de l'initiative populaire. Cette procédure est longue et compliquée. Mais elle est aussi très coûteuse. Elle impose des frais considérables au Reich et aux communes, et même aux personnes privées, c'est-à-dire aux promoteurs. Pourtant, il a été fait un usage fréquent de cette institution.

Avant d'exposer les nombreuses applications qui eurent lieu jusqu'à présent dans le Reich, nous nous proposons, dans les paragraphes qui suivent, de définir la nature et de tracer les limites de l'initiative populaire.

§ 2. — *La nature juridique de l'initiative populaire*

La nature juridique de l'initiative populaire a donné lieu, en Allemagne, à des discussions intéressantes, surtout en 1929, à l'occasion de la lutte entreprise par les groupements politiques d'extrême-droite contre le Plan Young.

Quelques auteurs ont voulu établir alors certains rapprochements entre cette institution et le droit de pétition. Le directeur ministériel Falck affirma notam-

ment que « l'initiative populaire se basait sur le droit de pétition » (1). En d'autres termes, l'initiative populaire ne serait qu'un aspect du droit de pétition. Karl Steinhoff, dans un article publié dans la revue *Sozialistische Monatshefte*, exprima la même opinion. Il commença par déclarer que l'initiative populaire n'avait rien de commun avec le droit de vote, puisque le vote est toujours secret, tandis que l'inscription sur les listes d'une initiative populaire est un acte public (2). Il conclut que l'initiative populaire est « une espèce de pétition collective » (3). Cependant, ces auteurs n'ont pas exposé les arguments sur lesquels ils fondaient leur thèse. Cela aurait été pourtant indispensable, car de simples affirmations, même aussi catégoriques que celles de Falck et de Steinhoff, n'ont scientifiquement qu'une très faible valeur.

Le Docteur Kaisenberg, malgré qu'il reconnaisse les différences qui séparent l'initiative populaire du droit de pétition, estime néanmoins qu'entre ces deux institutions il y a aussi certaines ressemblances, certains traits communs. Celui qui s'inscrit en faveur d'un projet de loi d'initiative populaire déclare par cela même se rallier à la demande adressée au Reichstag et éventuellement au peuple ; il demande donc, avec les autres signataires, au Reichstag et éventuellement

(1) Falck C., *Volksbegehren und Beamtenpflichten*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 710.

(2) Nous avons déjà indiqué les motifs pour lesquels cette affirmation doit être considérée comme complètement erronée. Voir p. 331-337.

(3) Steinhoff Karl, *Beamtenrecht und Volksbegehren*, Sozialistische Monatshefte, t. 69, 1929, p. 1064,

au peuple, d'adopter tel projet de loi. Voilà ce qui rapprocherait cette institution d'une pétition (1).

Une opinion assez voisine de celle du Docteur Kaisenberg est celle soutenue par le conseiller ministériel Martin Löwenthal. Cet auteur est également d'avis que l'inscription sur les listes de l'initiative populaire est un acte semblable à la signature d'une pétition (2).

En ce qui nous concerne, nous ne pouvons approuver ni l'affirmation faite par Falck et Steinhoff, dont l'exagération est évidente, ni l'opinion plus modérée de Kaisenberg et de Löwenthal, qui nous semble être en contradiction avec la Constitution de Weimar.

En effet, nous croyons qu'il n'y a rien de commun entre l'initiative populaire et le droit de pétition.

L'initiative populaire n'est point un aspect du droit de pétition. Dans la définition même reproduite au début de notre livre, nous avons dit que l'initiative populaire est le droit d'initiative législative accordé à un nombre déterminé de citoyens allemands. De même que le Reichstag ou, pour mieux dire, un nombre déterminé des membres de cette Assemblée, possède l'initiative des lois, de même que ce droit appartient au gouvernement du Reich (article 68 de la Constitution de Weimar), de même, à l'exemple des démocraties suisses et américaines, il a été attribué par les constituants de 1919 à un dixième des électeurs alle-

(1) Kaisenberg G., *Die Rechtsnatur des Eintragungsverfahrens beim Volksbegehren*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51 (1930), p. 222.

(2) Löwenthal Martin, *Das Urteil des Staatsgerichtshofs in der Frage der Beamtenzeichnungen beim Volksbegehren*, Die Justiz, t. V (1929-1930), p. 329.

mands. Ceux-ci ne remettent pas au Reichstag une pétition, que cette Assemblée serait libre de prendre ou de ne pas prendre en considération. Ils adressent au Reichstag un projet de loi complètement rédigé, à l'égard duquel cette Assemblée est obligée de se prononcer. Si elle n'adoptait pas ce projet, un referendum devrait avoir lieu. Le peuple pourrait alors confirmer la résolution du Reichstag ou bien l'infirmer, en décidant que le texte émanant de l'initiative populaire aura force de loi. Il s'agit donc, sans aucun doute possible, d'une procédure législative.

Au contraire, s'il n'était question que d'une pétition, celle-ci serait envoyée par le président du Reichstag à la commission respective et elle pourrait ne jamais venir en discussion devant le Reichstag, en séance plénière. En effet, l'article 126 de la Constitution de Weimar, qui s'occupe du droit de pétition et qui prévoit que tout Allemand peut adresser aux autorités administratives compétentes ou aux Assemblées « représentant le peuple » des sollicitations ou des réclamations, n'oblige point ces Assemblées à prendre une attitude relativement aux sollicitations ou aux réclamations dont elles auraient été saisies (1). Il y a donc entre l'initiative populaire et le droit de pétition une différence fondamentale.

Cette différence résulte non seulement de la réglementation à laquelle ces droits ont été soumis, mais aussi des termes employés par la Constitution, ainsi

(1) En dehors de l'article 126 de la Constitution de Weimar, voir aussi les paragraphes 63-66 et 79 du Règlement du Reichstag. (Triepel H., *Quellensammlung*, 5^e édition, Tubingue, 1931, p. 183-185).

que des chapitres où ils ont été insérés. Alors que les principaux textes relatifs à l'initiative populaire sont les articles 73 et 76 de la Constitution de Weimar, qui appartiennent à la section consacrée à la législation du Reich, le droit de pétition est prévu par l'article 126, qui appartient à la seconde partie de la Constitution de Weimar, partie consacrée aux droits et aux devoirs des Allemands. Par conséquent, les rédacteurs de ces textes ont estimé eux-mêmes qu'il s'agissait de deux institutions distinctes. Sinon, ils ne s'en seraient pas occupés séparément et ils ne les auraient pas insérées dans des chapitres différents. La place qui leur est assignée met en évidence quelle fut l'intention des auteurs de la Constitution. L'initiative populaire, envisagée comme une des formes de l'initiative législative, a été, à juste raison, introduite dans la section qui s'occupe de la procédure législative. Le droit de pétition, considéré comme un droit de l'individu, a été placé dans la déclaration des droits.

Les termes employés par la Constitution de Weimar nous semblent aussi caractéristiques. Le droit de pétition est défini par l'article 126, comme étant le droit d'adresser aux autorités compétentes ou aux Chambres populaires des sollicitations ou des réclamations, tandis que l'initiative populaire est désignée par l'expression : *Volksbegehren*, ce qui signifie littéralement: demande du peuple. Or, on conviendra aisément qu'il existe une différence profonde entre une demande émanant d'une importante fraction du peuple allemand agissant en tant que titulaire de la puissance étatique et une requête ou une réclamation

émanant d'un ou de plusieurs Allemands qui usent simplement d'un droit individuel.

On pourrait d'ailleurs supposer qu'un ou plusieurs Allemands adressent au Reichstag une pétition priant cette Assemblée d'adopter un projet de loi qu'ils auraient eux-même rédigé. Le Reichstag aurait la faculté de ne donner aucune suite à cette demande. Au contraire, si ce même projet de loi était présenté au Reichstag par voie d'initiative populaire, cette Assemblée devrait se prononcer ; elle devrait prendre une attitude à l'égard de ce texte. C'est l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar qui lui impose cette obligation. Et si le Reichstag refusait d'adopter sans modification le projet de loi d'initiative populaire, un referendum aurait lieu. On voit combien différentes sont les deux hypothèses.

De nombreux juristes allemands ont estimé, pour les motifs que nous venons d'exposer, que l'assimilation de l'initiative populaire au droit de pétition manque de fondement. Le professeur Anschütz notamment a soutenu, à juste raison, que le droit de pétition n'est pas un droit politique, mais un des droits fondamentaux accordés à l'individu. La pétition est l'acte par lequel un ou plusieurs individus s'adressent à un des organes de l'Etat. Donc, d'un côté il y a un ou plusieurs individus, de l'autre côté il y a l'Etat. Quant à l'initiative populaire, elle est une manifestation de l'Etat lui-même, puisqu'elle émane d'une fraction déterminée du peuple et puisque le peuple est le titulaire de la puissance étatique. En outre, celui qui participe à une initiative populaire exerce un droit politique ; il concourt à la formation

de la volonté de l'Etat. Le professeur Anschütz conclut que l'initiative populaire n'est point une pétition, mais un droit d'initiative législative appartenant au peuple et qui doit être rapproché de l'initiative législative appartenant au gouvernement du Reich et au Reichstag (1).

La même thèse a été défendue par le Dr Apel (2), par le Dr Gerd Günter Hansen (3) et par le Dr Helmut Paetzold (4). Elle a été adoptée aussi par la Cour de justice d'Etat dans son arrêt du 19 décembre 1929.

Dans ce célèbre arrêt, cité déjà par nous à maintes reprises, la Cour constate que l'initiative populaire n'est pas une application du droit de pétition, mais qu'elle constitue avec le referendum une forme spéciale de législation, désignée par l'expression de « législation directe par le peuple ». En ayant recours à cette institution, en usant de l'initiative populaire, le peuple allemand agit en qualité de législateur, déclare la Cour de justice d'Etat (5).

Les auteurs, qui se sont occupés de l'arrêt du 19 décembre 1929 du *Staatsgerichtshof*, ont approuvé la Cour d'avoir pris si nettement position et d'avoir affirmé que l'initiative populaire ne doit pas être assimilée à une pétition (6). Cette controverse semble

(1) Anschütz G., *Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren*, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929.

(2) Apel, *Volksbegehren und Beamtenpflichten*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 758.

(3) Hansen Gerd Günter, *Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, thèse, Göttingen, 1930, p. 10-11.

(4) Paetzold H., *Das Volksbegehren über das « Freiheitsgesetz » als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung*, Berlin, 1932, p. 27-31.

(5) Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, t. 127, Appendice : Entscheidungen des Staatsgerichtshofs, p. 19-20.

(6) Merk Wilhelm, *Volksbegehren und Volksentscheid*, Staats-

donc avoir été définitivement tranchée. La solution adoptée est pleinement fondée. Elle est dictée et par les principes généraux du droit public et par les dispositions expresses de la Constitution de Weimar.

La discussion qui a eu lieu en Allemagne, en 1929, relativement à la nature juridique de l'initiative populaire n'a pas présenté seulement un intérêt doctrinal. Elle a eu aussi une certaine importance pratique. En effet, le gouvernement prussien ayant fait savoir aux fonctionnaires placés sous ses ordres que leur participation à l'initiative populaire dirigée contre le Plan Young pourrait entraîner des poursuites disciplinaires, on a tenté de justifier ces poursuites en invoquant le fait que l'initiative populaire était un aspect du droit de pétition. En effet, d'après la jurisprudence des tribunaux disciplinaires, des obligations spéciales incombent aux fonctionnaires, obligations qui découlent de leur qualité de représentants de la puissance publique et qui restreignent l'exercice de certains droits, notamment du droit de pétition. Ainsi a-t-il été jugé par la Cour de discipline du Reich (*Reichsdisziplinarhof*) dans un arrêt du 21 octobre 1924, à l'occasion de pétitions adressées au Reichstag par des fonctionnaires (1). Or, a-t-on pré-

rechtliche Betrachtungen zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des Deutschen Volkes (des sog. « Freiheitsgesetzes »), Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 118 ; Wolff Hans, *Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19 Dezember 1929 in Sachen « Freiheitsgesetz »*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 18, p. 424, tout en reconnaissant que l'initiative populaire n'est pas une application du droit de pétition, critique cependant quelques-uns des arguments de la Cour.

(1) Falck C., *op. cit.*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 709.

tendu en 1929, du moment que le fonctionnaire qui signe une pétition s'expose à des sanctions disciplinaires, à cause du contenu de cette pétition, de même le fonctionnaire qui s'inscrit en faveur d'un projet de loi d'initiative populaire contenant des insultes à l'adresse du gouvernement du Reich s'expose à ce que des mesures disciplinaires soient prises contre lui (1). Cette thèse est complètement erronée. Elle a été formellement condamnée par l'arrêt de la Cour de justice d'Etat du 19 décembre 1929, car elle part d'une prémisse absolument fausse, du moment que, répétons-le, il n'y a rien de commun juridiquement entre l'initiative populaire et le droit de pétition.

§ 3. — *Les limites de l'initiative populaire*

Nous savons que, dans le Reich, l'initiative populaire doit avoir pour base un projet de loi complètement rédigé. Par conséquent, en principe, toutes les matières qui pourraient faire l'objet d'une loi votée par le Reichstag, pourraient également faire l'objet d'un projet de loi d'initiative populaire.

A cette règle générale, les constituants de 1919 n'ont apporté que trois exceptions. L'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar dispose, en effet, que seul le président du Reich a le droit de soumettre à un referendum le budget, les lois d'impôts et de traitements. Cet alinéa ne mentionne que le referendum.

(1) Falck, *op. cit.* ; Steinhoff Karl, *op. cit.*, Sozialistische Monatshefte, t. 69, 1929, p. 1064-1065.

Cependant, tous les auteurs allemands sont d'accord pour affirmer que les matières énumérées dans l'article 73, alinéa 4, ne pourraient former l'objet d'une initiative populaire (1). Ils estiment que ce qui fait la force de l'initiative populaire est précisément l'obligation de procéder à une consultation du suffrage universel, au cas où le Reichstag n'aurait pas adopté sans modification le projet de loi qui lui a été présenté par au moins dix pour cent du nombre total des électeurs allemands. Or, en ce qui concerne le budget, les lois d'impôts et de traitements, le président du Reich ayant seul le droit de les soumettre à un referendum, l'initiative populaire ne pourrait pas le contraindre à prendre une telle décision. Par conséquent, dans une pareille hypothèse, si le Reichstag repoussait, par exemple, un projet de loi d'initiative populaire relatif aux traitements de certaines catégories de fonctionnaires, un referendum n'aurait pas lieu obligatoirement. La décision finale n'appartiendrait donc pas au peuple. Avec le professeur Triepel, il faut reconnaître que l'initiative populaire qui aboutirait à un semblable résultat n'aurait aucun sens (2).

(1) Triepel H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 494 ; Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 339 ; Poetzsch-Heffter F., *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 322 ; Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 184 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 26 ; Kaisenberg G., *Die formelle Ordnung des Volksbegehrens*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 207 ; Merk W., *Volksbegehren und Volksentscheid*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 88.

(2) Triepel H., *op. cit.*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 494.

Il serait d'ailleurs impossible de concevoir une initiative populaire ayant pour objet le budget du Reich. En effet, nous savons que, d'après la Constitution de Weimar, l'initiative populaire ne peut avoir pour objet qu'un projet de loi complètement rédigé (1). Or, élaborer un budget complet est une œuvre extrêmement difficile, qui nécessite non seulement une compétence spéciale et une connaissance parfaite des rouages administratifs, mais aussi des renseignements statistiques ou d'autre nature, que seuls les services publics sont en mesure de fournir. Il serait absurde d'imaginer que le ministère de la guerre, notamment, donnerait, à ceux qui lui en feraient la demande, des renseignements relatifs aux armements ou à d'autres questions intéressant la défense nationale, questions qui, à juste raison, sont encore partout considérées comme des secrets d'Etat. En outre, des particuliers sont incapables d'élaborer rapidement un projet de budget. S'ils entreprenaient un tel travail, ils risqueraient d'achever leur œuvre avec un si grand retard qu'elle n'aurait plus aucune utilité. Pour ces motifs, on ne peut envisager sérieusement la possibilité d'un projet de budget d'initiative populaire.

Il en est autrement pour les impôts et les traitements. En ce qui concerne ces matières, dans les Etats où fonctionnaient avant la guerre mondiale les institutions de démocratie directe, le peuple a eu souvent recours à l'initiative populaire. Mais il semble, à cette occasion, avoir manifesté certaines préoccupations d'économie qui ont été considérées excessives. C'est

(1) Article 73, alinéa 3, phrase 2.

pourquoi, en 1919, dans la commission de la Constitution de l'Assemblée Nationale, le député social-démocrate Keil observant que généralement, dans ces Etats, le suffrage universel s'était montré hostile aux traitements des fonctionnaires, demanda que ces traitements ne puissent être soumis à un referendum (1). Il croyait cependant que cette exception ne devait pas être étendue aux lois d'impôts, car dans une démocratie, sur une question aussi importante que celle des impôts, à son avis, on ne devait pas empêcher le peuple de se prononcer, malgré les arguments contraires qu'on pouvait invoquer (2). Keil ajoutait enfin que le budget ne devait à aucun prix faire l'objet d'une votation populaire, sinon on risquait de provoquer une paralysie complète des services publics (3).

Après avoir entendu le député Gröber, du Centre catholique, proposer que non seulement le budget et les lois relatives aux traitements des fonctionnaires, mais aussi que les lois d'impôts ne puissent être soumises au referendum (4), après avoir entendu également le conseiller intime Saemisch, représentant le ministre des finances du Reich, appuyer cette proposition (5), la majorité de la commission adopta, en

(1) Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung, t. 336, Anlagen zu den stenographischen Berichten, Bericht des Verfassungsausschusses, Berlin, 1920, p. 294.

(2) *Ibid.*, p. 295.

(3) *Ibid.*, p. 296.

(4) *Ibid.*, p. 310 ; Gröber attira notamment l'attention de ses collègues sur le fait que les contribuables qui paient un impôt sont toujours très disposés à en demander l'abrogation. Par conséquent, si les lois d'impôts pouvaient être soumises au referendum, ceux qui supportent le poids de ces impôts pourraient décider leur abrogation. De grandes difficultés financières pourraient en résulter pour l'Etat.

(5) *Ibid.*, p. 312.

première lecture, un texte très précis, d'après lequel seul le président du Reich avait le droit de procéder à un referendum sur le budget, sur les lois d'impôts et sur les lois de traitements (1). Il était en outre précisé que l'initiative populaire ne s'appliquait pas à ces matières. Quelques remaniements furent ensuite apportés à la rédaction de ce texte, qui devint l'article 73 actuel de la Constitution de Weimar. Notamment, la partie finale fut modifiée. Cependant, quoique dans la nouvelle rédaction il ne soit plus question que du droit appartenant exclusivement au président du Reich de soumettre au referendum le budget, les lois d'impôts et de traitements, il est pourtant certain qu'en ce qui concerne ces matières une initiative populaire ne pourrait être entreprise, car les remaniements apportés à cet article ne donnèrent lieu à aucune discussion, ce qui prouve qu'il ne pouvait s'agir que de simples modifications de forme. La commission de la Constitution, en seconde lecture, et puis l'Assemblée Nationale, ne s'occupèrent plus de cette question, parce que, sans doute, elle devait leur sembler définitivement tranchée, grâce aux amendements adoptés en première lecture par la commission. Il est donc permis de conclure que les travaux préparatoires de la Constitution de Weimar confirment pleinement l'opinion des auteurs qui affirment que le budget, les lois d'impôts ou de traitements ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire.

Aucune difficulté ne s'est produite en pratique quant aux lois d'impôts et de traitements. L'interprétation

(1) *Ibid.*, p. 312-313.

de ces expressions était d'ailleurs très facile, car aucun doute ne pouvait se produire sur ce qu'est un impôt et sur ce que signifie le traitement d'un fonctionnaire.

De grandes difficultés se sont présentées lorsqu'il s'est agi d'interpréter le terme *Haushaltsplan* mentionné par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution du Reich. *Haushaltsplan*, à notre avis, ne pourrait être traduit en français que par le mot : budget. Les auteurs allemands ne sont cependant pas d'accord sur l'interprétation de ce terme. Deux opinions opposées se sont affrontées, au cours de très longues discussions. Chacune de ces opinions est soutenue par des juristes très distingués. En pratique, cette controverse a été solutionnée en 1926 d'une manière qui a causé beaucoup de mécontentement. Aujourd'hui encore la dispute continue.

Deux thèses sont donc en présence. D'un côté on prétend que le terme *Haushaltsplan* a un sens très large et qu'il ne doit pas être restreint uniquement à la désignation du budget. Le professeur Giese notamment affirme que, sous ce terme, la Constitution de Weimar a voulu désigner les lois financières. Cependant, se rendant sans doute compte combien est vague et dangereuse l'expression de « lois financières », le professeur Giese ajoute que dans cette catégorie ne rentrent pas les lois ayant indirectement des répercussions financières (1). On est pourtant surpris de constater que sur une question aussi importante, cet auteur a négligé de donner de plus amples expli-

(1) Giese F., *op. cit.*, p. 184.

cations. Il aurait dû, à notre avis, indiquer avec plus de netteté ce qu'il entendait par cette notion si peu précise.

Le professeur Anschütz estime lui aussi qu'il faut adopter une interprétation extensive du terme *Haushaltsplan*. Mais, à la différence du professeur Giese, son opinion présente certaine précision, qui lui confère un intérêt spécial. D'après Anschütz, *Haushaltsplan* signifie non seulement le budget, mais aussi toute loi qui, par les dépenses qu'elle entraîne ou par les recettes qu'elle procure au Trésor, exerce une profonde influence sur le budget (1).

L'auteur qui s'est particulièrement efforcé de résoudre les problèmes posés par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution du Reich, est le professeur Carl Schmitt. Dans un ouvrage paru en 1927, Carl Schmitt s'est rallié à l'interprétation extensive du terme *Haushaltsplan*, en invoquant des arguments qui ont eu un grand retentissement et qui lui ont assuré un beau succès (2). D'après cet auteur, l'expression *Haushaltsplan* s'appliquerait aux lois qui auraient une répercussion directe sur le budget, soit en portant atteinte à son équilibre, soit en modifiant quelques-unes de ses dispositions (3). Pour éviter toute confusion, Carl Schmitt désigne de pareilles lois par le terme de *Geldgesetze*, qui signifie littéralement «lois d'argent», et abandonne l'expression si peu heureuse de «lois

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 339, note 1.

(2) Schmitt Carl, *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Berlin et Leipzig, 1927.

(3) *Ibid.*, p. 22.

financières » (*finanzielle Gesetze*). Il a d'ailleurs soin d'ajouter que les lois qui n'ont que des répercussions financières indirectes n'appartiennent pas à la catégorie des « Geldgesetze » et que, par conséquent, elles pourraient faire l'objet d'une initiative populaire (1).

Cette opinion a été très favorablement accueillie par de nombreux juristes allemands (2). Mais d'autres auteurs lui ont répondu par de sévères critiques, que nous croyons justifiées (3).

Parmi les partisans de l'interprétation extensive, il faut citer aussi le conseiller ministériel Kaisenberg, qui affirme que le terme *Haushaltsplan* désigne toute loi qui « exercerait une influence directe sur la situation générale du budget, de manière à détruire son « équilibre » (4). Enfin, mentionnons aussi l'opinion intéressante du professeur Walter Jellinek, qui, partant de la constatation qu'une interprétation trop large présenterait de grands inconvénients, car la plupart des lois portent plus ou moins atteinte au budget, préfère adopter une interprétation plutôt restrictive. A son avis, une loi rentrerait dans la catégorie désignée par le terme général de *Haushaltsplan*, si elle appartenait principalement à la compétence du ministre des finances du Reich (5).

(1) *Ibid.*, p. 23.

(2) Voir notamment Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, p. 323 ; Kaisenberg G., Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 49, 1927, p. 222-223.

(3) Notamment Glum Fr., *Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 der Reichsverfassung*, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 1099-1103.

(4) Kaisenberg G., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 207.

(5) Jellinek Walter, *Das einfache Reichsgesetz*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 169.

Notons donc que les auteurs dont nous venons de citer les noms ne sont tous d'accord que sur un seul point. En effet, ils estiment tous que l'expression *Haushaltsplan* doit être interprétée d'une manière extensive. Mais lorsqu'il s'agit de préciser cette interprétation, l'accord cesse, car entre les lois financières (Giese) et les lois qui auraient des répercussions directes sur le budget (Anschütz et Carl Schmitt), ou qui détruiraient l'équilibre budgétaire (Kaisenbergl), ou, enfin, qui appartiendraient en premier lieu à la compétence du ministre des finances (Walter Jellinek), la différence est assez grande.

Quels sont les arguments invoqués en faveur de cette interprétation extensive ? On invoque d'abord la considération que les auteurs de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar n'ont pas pu songer uniquement au budget, pour le motif que le budget ne peut pas faire l'objet d'une initiative populaire (1). Nous avons nous-même indiqué précédemment que les promoteurs d'une initiative populaire n'ont pas la possibilité d'élaborer un projet complet de budget. Par conséquent, on prétend que si le terme *Haushaltsplan* ne désignait que le budget, il aurait été inutilement inséré dans l'article 73, alinéa 4. Cette disposition n'aurait alors aucun sens. Or, il serait inadmissible de supposer que ceux qui ont rédigé l'article 73, alinéa 4, n'aient attaché aucune importance au terme *Haushaltsplan*. Ce terme doit donc avoir une certaine signification, pratiquement cette disposition doit avoir une certaine utilité. On conclut

(1) Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 21.

que cette expression de *Haushaltsplan* ne doit pas être interprétée étroitement, car ce n'est qu'avec une interprétation extensive qu'elle a un sens. Elle désignerait alors les lois relatives au budget, c'est-à-dire, en allemand, « *die Gesetze über den Haushaltsplan* » (1).

En outre, on déclare qu'il serait inconcevable de ne pas appliquer la même réglementation au budget et aux « lois d'argent ». Le budget qui groupe la totalité des recettes et des dépenses d'un Etat doit être, en principe du moins, en équilibre. Il y a donc, entre ses différents chapitres, des liens très serrés. Si une loi modifiait un de ses chapitres, c'est l'équilibre budgétaire qu'elle mettrait en discussion. Une telle loi porterait donc atteinte au budget tout entier. Par conséquent, on ne pourrait pas appliquer une certaine réglementation au budget et appliquer un traitement différent aux « lois d'argent ». Il ne servirait à rien de décider que le budget seul ne pourrait faire l'objet d'une initiative populaire, si par des « lois d'argent » d'initiative populaire les recettes et les dépenses budgétaires pouvaient être modifiées. L'histoire des finances publiques prouve d'ailleurs que le budget et les « lois d'argent » ont toujours été soumis à un traitement uniforme. L'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar ne pouvait que suivre cette tradition (2).

Ces arguments ne nous ont pas semblé convaincants. En effet, s'il est incontestable que l'initiative

(1) Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 82.

(2) Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 24-26.

populaire ne peut avoir pour objet un projet de budget, il n'est pas moins vrai que l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar ne mentionne pas uniquement l'initiative populaire. Cet alinéa dispose que seul le président du Reich a le droit de soumettre à un vote du suffrage universel le *Haushaltsplan*, ainsi que les lois d'impôts et de traitements (1). Si le terme *Haushaltsplan* ne désignait que le budget, comme nous le pensons, cette disposition présenterait quand même une grande utilité, car, à l'égard du budget, elle empêcherait un veto populaire de se produire. Le professeur Carl Schmitt a d'ailleurs lui-même reconnu cette conséquence de l'article 73, alinéa 4 (2). Donc, le tiers des membres du Reichstag ne pourrait pas demander l'ajournement de la publication du budget de deux mois, parce qu'un tel ajournement est destiné à permettre à un vingtième du nombre total des électeurs allemands de réclamer qu'un referendum ait lieu. Or, seul le chef de l'Etat a le droit de décider si le budget sera soumis à un referendum. On ne peut pas affirmer, dans un tel cas, que l'expression *Haushaltsplan* a été inutilement insérée dans l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar.

L'argument en vertu duquel une interprétation extensive du terme *Haushaltsplan* s'impose, — le budget ne pouvant faire l'objet d'une initiative populaire — a été combattu aussi par le professeur Glum,

(1) Nous avons cependant exposé les raisons pour lesquelles cette disposition s'appliquait indirectement aussi à l'initiative populaire.

(2) Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 21.

qui a invoqué notamment la considération qu'il n'est pas rare de voir un texte législatif interdire quelque chose de concevable théoriquement, mais difficilement applicable en fait (1). L'observation est juste et mérite d'être retenue pour la solution du problème qui nous préoccupe.

Quant à l'argument que le budget et les « lois d'argent » ont toujours été soumis à une réglementation uniforme, il présente sans doute une valeur historique, mais il n'a qu'un faible intérêt pour l'interprétation de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. En effet, il n'a pas été prouvé que les auteurs de cet alinéa ont entendu se conformer à cette règle historique. Nous ajoutons d'ailleurs qu'une telle preuve ne résulte nullement des débats de l'Assemblée Nationale, ni des travaux de sa commission constitutionnelle.

Par conséquent, nous estimons que l'opinion d'après laquelle le terme *Haushaltsplan* devrait être interprété d'une manière extensive manque de fondement.

Nous sommes fermement convaincus que le mot *Haushaltsplan* n'a qu'une seule signification, celle de désigner uniquement le budget, pour les raisons suivantes :

1) Dans le langage courant, *Haushaltsplan* désigne toujours le budget. La Constitution de Weimar elle-même n'a pas attaché à cette expression une autre signification. C'est ce qui ressort notamment de l'article 85, dont l'alinéa premier dispose que toutes les

(1) Glum Fr., *Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art 73 der Reichsverfassung*, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 1099.

recettes et toutes les dépenses du Reich doivent être inscrites dans le *Haushaltsplan*, c'est-à-dire dans le budget du Reich (1). L'alinéa 2 de cet article précise que le *Haushaltsplan* est établi, avant l'ouverture de l'année financière, par une loi. Enfin l'alinéa 4 prévoit que le Reichstag ne peut pas, sans le consentement du Reichsrat, augmenter les dépenses prévues dans le projet de budget (*im Entwurfe des Haushaltsplans*) ou y inscrire des dépenses nouvelles. Tous ces alinéas sont très clairs. Ils indiquent, sans aucun doute possible, que l'expression *Haushaltsplan* se rapporte au budget. Or, si tel est le sens de ce terme dans l'article 85 de la Constitution, il est très probable que tel doit être aussi son sens dans l'article 73.

2) Dans l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar le mot *Haushaltsplan* est au singulier. Cette expression ne peut donc se rapporter aux « lois d'argent », car alors les rédacteurs de cet alinéa n'auraient pas manqué d'employer le pluriel (2).

3) D'après l'article 73, alinéa 4, seul le président du Reich a le droit de soumettre au referendum le *Haushaltsplan*, les lois d'impôts et de traitements. Si par l'expression *Haushaltsplan* étaient désignées les lois financières, comme le prétend le professeur Giese, ou seulement les lois ayant des répercussions directes sur le budget, comme l'affirment les professeurs Anschütz et Carl Schmitt, ou bien les lois qui détruiraient

(1) « Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den *Haushaltsplan* eingestellt werden », prévoit l'article 85, alinéa premier.

(2) Merk W., *Volksbegehren und Volksentscheid*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 90.

l'équilibre budgétaire, comme le déclare Kaisenberg, ou, enfin, les lois appartenant principalement à la compétence du ministre des finances du Reich, comme le pense le professeur Walter Jellinek, alors, dans toutes ces hypothèses, il aurait été inutile de mentionner spécialement dans l'article 73, alinéa 4, les lois d'impôts et de traitements, puisque ces lois font partie des catégories énumérées. Il aurait suffi, dans un pareil cas, de dire simplement que le *Haushaltsplan* ne peut faire l'objet d'un referendum que si le chef de l'Etat en décide ainsi. Le fait que les constituants de 1919 ont consacré une mention spéciale aux lois d'impôts et de traitements prouve que ces lois sont distinctes du *Haushaltsplan* et que, par conséquent, ce terme n'a pas le sens général que certains auteurs lui ont attribué. Il ne doit donc être interprété que d'une manière restrictive et la seule signification qu'il pourrait avoir, dans cette hypothèse, est celle de désigner le budget.

4) Les travaux préparatoires, les discussions surtout qui eurent lieu, en avril 1919, dans la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale présentent un intérêt incontestable pour l'interprétation de l'article 73, alinéa 4. On est pourtant surpris de constater que certains auteurs n'attachent à ces discussions que fort peu d'importance. Le professeur Carl Schmitt, notamment, écrit que les travaux préparatoires furent assez confus et qu'ils n'apportent aucune preuve décisive pour la solution de la controverse relative au terme *Haushaltsplan* (1). M. Le Dan-

(1) Schmitt Carl, *op. cit.*, p. 19-20.

tec affirme que « les conditions dans lesquelles a été « introduit et voté l'article 73, alinéa 4, permettent « les interprétations les plus variées » (1). Nous nous permettons pourtant d'avoir une autre opinion, car nous croyons avoir trouvé dans les débats de la commission de la Constitution quelques éléments précieux, pour déterminer quelle fut l'intention des constituants de 1919, lorsqu'ils adoptèrent l'amendement d'où l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar tire son origine.

Il faut d'abord noter que les membres de la commission qui demandèrent que le *Haushaltsplan* soit soumis à un régime différent des autres lois, ont tous, par ce terme, désigné le budget. C'est ainsi que le député Keil, au nom du parti social-démocrate, déclara que le *Haushaltsplan* ne devait pas faire l'objet d'un referendum, parce qu'un tel referendum paralyserait toute l'administration. Or, Keil, après avoir parlé du *Haushaltsplan*, remplace cette expression par celle de « *Etat* » (2) qui, incontestablement, indique le budget. D'ailleurs, la pensée de Keil ressort nettement du fait que tout en proposant à la commission de décider que le *Haushaltsplan* ne pourra être soumis à un referendum, il précisa qu'il ne devait pas en être de même pour les lois d'impôts (*Abgabengesetze*). Sur de telles lois, à son avis, le peuple devait avoir le droit de se prononcer (3). Il voulait probablement sou-

(1) Le Dantec, *op. cit.*, p. 55.

(2) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, t. 336, Bericht des Verfassungsausschusses, Berlin, 1920, p. 296.

(3) *Ibid.*, p. 295.

ligner ainsi qu'il était impossible de retirer au peuple, dans un Etat démocratique, le droit d'exprimer sa volonté à l'égard d'une question aussi importante que celle des impôts. Il est donc évident que, dans ses interventions, le terme *Haushaltsplan* n'englobait pas toutes les lois financières et qu'il se limitait uniquement au budget (1).

Le député Gröber, du Centre, parlant des matières qui, d'après lui, ne devaient pas faire l'objet d'une votation populaire, mentionna d'abord les lois d'impôts (*Steuergesetze*), puis le *Haushaltsplan* et, enfin, les lois relatives aux traitements des fonctionnaires (2). Pour lui aussi, le *Haushaltsplan* n'indiquait donc pas les « lois financières ».

Il est vrai que la commission entendit ensuite le député Katzenstein employer l'expression de *Finanzgesetze* (3). Cependant, chez cet orateur, ce terme ne s'appliquait pas seulement au *Haushaltsplan*, mais aux lois financières en général. Katzenstein déclara, en effet, que dans une démocratie, on ne pouvait empêcher le peuple d'exprimer directement son opinion sur les lois financières qui présentaient pour lui un intérêt considérable (4).

Le Dr von Delbrück, membre du parti allemand-national, dans une courte intervention, mentionna les lois financières (*Finanzgesetze*), relativement auxquel-

(1) D'ailleurs dans un article publié dans le *Vorwärts*, le 25 août 1926, Keil déclarait que le terme *Haushaltsplan* de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, ne désignait que le budget.

(2) Bericht des Verfassungsausschusses, p. 310.

(3) *Ibid.*, p. 310.

(4) *Ibid.*, p. 310.

les un referendum, à son avis, ne devait pas avoir lieu (1). Puis, le député démocrate Koch (Cassel) répéta ce que Katzenstein venait de dire, en remarquant que dans un Etat démocratique, on ne doit pas empêcher le peuple de manifester sa volonté à l'égard des questions financières (*Finanzfragen*). Il parla ensuite des traitements des fonctionnaires et exprima l'avis qu'on pouvait suivre l'exemple de la Constitution de Bade et accorder au chef de l'Etat le droit de soumettre au referendum une loi relative à cette matière (2).

Le socialiste indépendant Cohn ne s'occupa que des lois d'impôts. Quant au conseiller intime Saemisch, représentant le ministre des finances du Reich, il demanda que non seulement le budget, qu'il désigna par le terme *Etat*, mais aussi que les lois d'impôts et de traitements soient soumises à une réglementation spéciale (3). Enfin, le social-démocrate Dr Quarck reconnut les inconvénients des votations populaires concernant les questions financières (*Finanzfragen*), mais il déclara qu'il fallait tenir compte aussi des principes démocratiques qui s'opposaient à ce que de pareilles votations soient interdites par la Constitution (4).

En procédant au vote, nous avons déjà indiqué précédemment que la commission se rallia au point de vue du centriste Gröber. La disposition qui figure aujourd'hui dans l'article 73, alinéa 4, de la Constitution, tire son origine d'un amendement que ce député

(1) *Ibid.*, p. 311.

(2) *Ibid.*, p. 311.

(3) *Ibid.*, p. 312.

(4) *Ibid.*, p. 312.

présenta. Cet amendement, après avoir été adopté par la commission en première lecture, n'a plus subi aucune modification, sauf un léger remaniement de sa rédaction.

Que résulte-t-il de ces longs débats ? Il résulte qu'à aucun moment le terme *Haushaltsplan* n'a été employé pour désigner en général les lois financières, qu'au contraire, dans les interventions de quelques-uns des membres de la commission, notamment dans le discours de Keil, ce terme a bien le sens de budget; qu'en outre, certains orateurs ont demandé l'application d'un régime spécial au budget, désigné indubitablement par le terme *Etat*.

Il résulte aussi que quoique la proposition fut faite, notamment par le député von Delbrück, de décider qu'il ne pourra être procédé à un referendum sur des questions financières, de nombreux membres de la commission s'opposèrent à l'adoption de cette proposition, estimant qu'elle méconnaissait les principes essentiels de la démocratie politique. C'est pour cela, croyons-nous, que la commission se limita à l'énumération de trois catégories de lois, qu'elle soumit à un régime spécial, ne voulant pas, ni même à l'égard de ces trois matières, disposer qu'un referendum n'aura jamais lieu.

Il résulte enfin de ces débats que la commission a été influencée par certains précédents, notamment par la Constitution de Bade et par la Constitution du Wurtemberg. Ces deux Constitutions furent souvent citées au cours de la discussion, comme des exemples dont il convenait de s'inspirer. C'est ainsi que le député Keil parla à diverses reprises des Constitutions

de Bade et du Wurtemberg (1). Il attira l'attention de ses collègues sur le fait que la récente Constitution du Wurtemberg prévoyait que les lois d'impôts et le budget ne pouvaient faire l'objet d'un referendum; que, d'après la nouvelle Constitution de Bade, il en était de même pour le budget, et qu'en ce qui concerne les lois d'impôts, elles ne pouvaient être soumises à une votation populaire que par le gouvernement badois (2). Koch (Cassel) se référa lui aussi, à la Constitution de Bade (3); il engagea même la commission à suivre l'exemple de cette Constitution et d'accorder au président du Reich le droit de procéder à une consultation populaire relativement aux lois sur les traitements des fonctionnaires (4). Enfin, le représentant du ministère des finances du Reich, Saemisch, conseilla à la commission de s'inspirer de la Constitution du Wurtemberg pour décider, tant à l'égard du budget qu'à l'égard des lois d'impôts, qu'un referendum n'aura pas lieu (5).

Il est incontestable que la commission a tenu compte de ces exemples. L'amendement Gröber auquel elle donna son assentiment, prouve qu'elle a suivi, en partie, les conseils qui lui furent prodigués. Or, la Constitution de Bade, ainsi que Keil l'avait remarqué, exclut totalement du referendum non pas toutes les lois financières, mais seulement le budget (*das Finanz-*

(1) *Ibid.*, pp. 294, 295.

(2) *Ibid.*, p. 295.

(3) *Ibid.*, p. 308.

(4) *Ibid.*, p. 311.

(5) *Ibid.*, p. 312.

gesetz) et prévoit que les lois d'impôts ne pourront être soumises à un vote du suffrage universel qu'en vertu d'une décision du gouvernement badois (1). Quant à la Constitution du Wurtemberg, elle dispose que les lois d'impôts (*Abgabengesetze*) et le budget (*Staatshaushaltsgesetz*) ne pourront faire l'objet d'une votation populaire (2). Et l'une et l'autre Constitution s'occupent donc spécialement du budget et des lois d'impôts, mais nullement des lois financières en général. Il est donc permis d'affirmer qu'en s'inspirant de ces textes, la Constitution de Weimar a adopté une solution analogue à celle prévue par les Constitutions de Bade et du Wurtemberg.

5) Enfin, il ne faut pas oublier que les alinéas 1, 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution de Weimar admettent que toute loi formelle pourra faire l'objet d'une initiative populaire ou d'un referendum. A cette règle générale, l'alinéa 4 du même article prévoit une triple exception en faveur du *Haushaltsplan*, des lois d'impôts et de traitements. Or, les exceptions devant toujours être strictement interprétées, il s'en suit que le terme *Haushaltsplan* doit, dans ce cas, lui aussi, être interprété d'une manière restrictive, et non pas extensive.

Pour ces motifs, nous croyons que, dans l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, l'expression *Haushaltsplan* désigne uniquement le budget.

Cette opinion est soutenue, en Allemagne, par les

(1) § 23 de la Constitution de Bade du 21 mars 1919.

(2) § 66 de la Constitution du Wurtemberg d'avril 1919 ; § 45 de la Constitution du Wurtemberg du 25 septembre 1919'

professeurs Triepel (1) et Glum (2), ainsi que par Wilhelm Merk (3) et Adolf Lobe (4). La majorité des auteurs s'est pourtant ralliée à l'opinion contraire.

Au point de vue pratique, cette controverse présente un grand intérêt. Avec l'interprétation extensive, l'initiative populaire et le referendum se trouvent tellement limités dans leur objet, que le rôle de ces institutions devient tout à fait insignifiant. En effet, la plupart des lois ont des répercussions budgétaires. Si nous prenons, par exemple, les consultations populaires qui ont eu lieu jusqu'à présent dans le Reich, nous constatons que le projet de loi de 1926 pour l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux anciennes maisons régnautes pouvait avoir d'importantes répercussions budgétaires, puisque ces biens devaient devenir la propriété des Pays allemands. Il en était de même du projet de loi d'initiative populaire de 1928, interdisant la construction des croiseurs et des cuirassés, puisque des crédits destinés à de telles constructions étaient inscrits dans le budget du Reich. Enfin, le projet de loi d'initiative populaire de 1929 dirigé contre le Plan Young devait incontestablement avoir des conséquences sur le budget du Reich, puisque dans ce budget figuraient les

(1) Triepel H., *Das Abdrosselungsgesetz*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 845-850.

(2) Glum F., *op. cit.*, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 1099-1103.

(3) Merk W., *op. cit.*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 89-92.

(4) Lobe Ad., *Finanzielle und politische Nöte und die Reichsversammlung*, Preussische Jahrbücher, t. 209, 1927, p. 186.

crédits pour le paiement des réparations (1). En interprétant donc d'une manière extensive le terme *Haushaltsplan*, en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, le ministre de l'intérieur du Reich aurait dû repousser les demandes d'admission qui lui furent adressées par les promoteurs de ces projets de lois. Dans une telle hypothèse, aucune consultation populaire n'aurait encore eu lieu dans le Reich. Il est même probable qu'avec une telle interprétation, une initiative populaire ou un referendum seraient des événements extrêmement rares.

Les partisans de l'interprétation extensive se sont rendu compte de ce danger. C'est pourquoi ils ont cru nécessaire de préciser que le terme *Haushaltsplan* ne s'appliquait qu'aux lois ayant des conséquences directes sur le budget. Les lois n'ayant que des répercussions financières indirectes n'entreraient donc pas dans cette catégorie. Il nous semble cependant que, pratiquement, une pareille distinction serait fort délicate à faire. Il aurait été désirable que les partisans de l'interprétation extensive délimitent eux-mêmes avec plus de précision ces deux catégories de lois. Ils se seraient alors rendu compte des difficultés d'une telle délimitation et du droit exorbitant qui appartiendrait au ministre de l'intérieur du Reich, lorsqu'il aurait à apprécier si un projet de loi d'initiative populaire a des répercussions budgétaires directes ou indirectes.

(1) C'est même pour cette raison que le professeur Anschütz déclarait, dans une étude publiée en novembre 1929, que le ministre de l'intérieur du Reich aurait dû refuser l'admission de cette initiative populaire (Anschütz G., *Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren*, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929).

Le ministre de l'intérieur du Reich a eu à se prononcer sur l'interprétation de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, en 1926. Un groupement des victimes de l'inflation, intitulé « Ligue des épargnants » (*Sparerbund*) avait présenté une demande d'admission relative à une initiative populaire ayant pour objet un projet de loi sur la revalorisation des emprunts publics, des hypothèques et des autres créances. Le ministre de l'intérieur du Reich, estimant que ce projet de loi, par ses dispositions sur la revalorisation des emprunts publics, aurait eu, s'il avait été adopté, une influence directe sur le budget, repoussa la demande d'admission. Il déclara qu'il s'agissait d'un projet de loi qui voulait imposer des charges financières tellement lourdes au Reich qu'elles anéantissaient son budget. Par conséquent, il considéra qu'en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution, un tel projet ne pouvait faire l'objet d'une initiative populaire (1).

Cette décision souleva d'énergiques protestations, dont nous parlerons dans le paragraphe suivant. Notons cependant dès à présent, que l'ancien député social-démocrate Keil publia alors un article dans le *Vorwärts*, dans lequel il accusa catégoriquement le ministre de l'intérieur d'avoir violé la Constitution (2). Keil était particulièrement compétent pour prononcer une telle sentence, puisqu'il avait fait partie de l'Assemblée Nationale de 1919 et de sa commission cons-

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 135.

(2) Keil W., *Das Volksbegehren der Sparer*, Vorwärts, 25 août 1926.

titutionnelle, aux travaux de laquelle, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, sa collaboration fut très importante, surtout en ce qui concerne les dispositions relatives à l'initiative populaire et au referendum.

Nous pensons, nous aussi, que la décision de rejet du ministre de l'intérieur du Reich a été contraire à la Constitution de Weimar, puisqu'elle a été fondée sur une interprétation erronée de l'article 73, alinéa 4.

Une initiative populaire ne peut donc pas avoir pour objet ni un projet de budget, ni un projet de loi d'impôt, ni un projet de loi concernant les traitements des fonctionnaires.

En outre, nous savons déjà qu'en vertu du paragraphe 29 de la loi du 27 juin 1921, un projet de loi d'initiative populaire qui aurait été retiré par ses promoteurs ou qui aurait abouti à un échec, soit parce que dix pour cent du nombre total des électeurs allemands ne se seraient pas inscrits en sa faveur, soit parce que, après avoir obtenu le nombre nécessaire d'adhésions, il aurait été repoussé par le Reichstag et n'aurait pas été adopté par le suffrage universel, un tel projet de loi ne pourrait faire l'objet d'une nouvelle initiative populaire qu'après le délai d'un an. Ce délai commence à courir, selon le cas, soit du jour où la demande d'admission a été retirée par les promoteurs de l'initiative populaire, soit du jour où les inscriptions sur les listes de l'initiative populaire ont été closes (1), soit du jour où le referendum a eu lieu.

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 37.

En fait, ainsi que le conseiller ministériel Kaisenberg le remarque, il est assez facile d'éluder cette disposition du paragraphe 29 de la loi du 27 juin 1921, en modifiant légèrement le texte du projet de loi d'initiative populaire.

La question s'est posée de savoir s'il n'y avait pas, en dehors des hypothèses prévues par les articles 73, alinéa 4, de la Constitution du Reich, et par le paragraphe 29 de la loi du 27 juin 1921, d'autres hypothèses dans lesquelles l'initiative populaire serait inadmissible.

En 1926, dans une étude publiée dans la revue *Juristische Rundschau* (1), Lucas affirmait que certaines dispositions de la Constitution de Weimar ne pourraient faire l'objet d'une révision, par voie d'initiative populaire, même si l'on suivait la procédure prescrite par l'article 76. D'après lui, on pourrait entreprendre, par voie d'initiative populaire, la révision de la plupart des dispositions de la Constitution, sauf de celles relatives à l'initiative populaire elle-même et au referendum, inscrites notamment dans l'article 73. Il reconnaissait au Reichstag et sans doute aussi au Reichsrat, le droit de procéder à une telle révision, mais il contestait au peuple lui-même l'exercice d'un tel droit. L'article 73, disait-il, a posé des barrières à la législation directe. Le peuple ne pourrait pas lui-même se libérer de ces barrières. Le peuple n'aurait pas le droit, par exemple, de modifier l'article 73, alinéa 4, pour décider que désormais le budget, les

(1) Lucas, *Zum Volksbegehren über Fürstenenteignung*, *Juristische Rundschau*, 1926, p. 489-499.

lois d'impôts ou de traitements pourraient être soumis au referendum par un autre organe que le président du Reich ; sinon, si le peuple avait un pareil droit, les limites posées par la Constitution de Weimar à l'initiative populaire et au referendum seraient complètement illusoires.

Nous croyons que l'opinion de Lucas n'est pas fondée. En effet, l'article 76, de la Constitution de Weimar accorde au peuple le droit d'entreprendre, par voie d'initiative populaire, la révision de la Constitution (1) Aucune distinction n'est faite par cet article, aucune limite n'est fixée à une telle initiative populaire. En outre, l'article 1, alinéa 2, de la Constitution de Weimar prévoit que la puissance étatique émane du peuple. Le peuple exerce donc le pouvoir suprême. Et le préambule de la Constitution de Weimar déclare même que c'est le peuple allemand qui s'est donné cette Constitution. On ne peut donc contester au peuple le droit d'user du pouvoir suprême qu'il possède, pour modifier un texte, dont lui-même est présumé être l'auteur.

Tout aussi peu fondée que l'opinion de Lucas nous semble être la thèse soutenue par le professeur Carl Schmitt. Cet auteur prétend qu'on ne pourrait avoir recours à la procédure prescrite par l'article 76 de la Constitution de Weimar pour les révisions constitutionnelles, dans le but de modifier n'importe quelle

(1) M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 52, affirme qu'aucun texte n'autorise le peuple allemand « à prendre l'initiative de modifier la Constitution ». L'article 76, alinéa premier, 4^e phrase, s'occupe pourtant, avec toute la précision nécessaire, des initiatives populaires ayant pour objet la révision de la Constitution.

disposition de la Constitution (1). En effet, à son avis, l'article 76 a pour mission d'assurer la continuité de la Constitution. C'est pourquoi la procédure de la révision ne pourrait être utilisée, par exemple, pour abroger la Constitution actuelle et la remplacer par une Constitution nouvelle. De même cette procédure ne pourrait être employée pour modifier l'article 76 lui-même, c'est-à-dire pour réglementer d'une manière plus rigoureuse les révisions constitutionnelles, ou, au contraire, pour les faciliter (2). Enfin, on ne pourrait se servir de l'article 76 actuel, pour remplacer, en Allemagne, le régime républicain par la monarchie, ni pour transformer le Reich en un Etat unitaire, ni pour abroger le suffrage universel et introduire un système politique basé sur les conseils ouvriers (3).

En faveur de cette thèse, Carl Schmitt invoque l'argument que réviser la Constitution ne peut signifier l'anéantissement, la destruction de la Constitution elle-même. Seul le titulaire du pouvoir constituant pourrait, d'après Schmitt, décider d'écarter la Constitution actuelle pour adopter une nouvelle Constitution. Dans ce but, une Assemblée Nationale devrait être convoquée ou bien un plébiscite devrait avoir lieu. Et Schmitt affirme qu'un pareil plébiscite ne doit pas être confondu avec un referendum (4). Il ne précise pourtant pas les raisons de cette distinction.

Retenons donc que, d'après Carl Schmitt, certaines dispositions de la Constitution de Weimar ne peuvent

(1) Schmitt Carl, *Verfassungslehre*, Munich et Leipzig, 1928, p. 20.

(2) *Ibid.*, p. 103.

(3) *Ibid.*, p. 104.

(4) *Ibid.*, p. 104.

être revisées et que, implicitement, elles ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire.

Cette opinion a été combattue, à juste raison, par le professeur Anschütz (1), qui estime que tous les articles de la Constitution peuvent être modifiés, à la condition d'avoir recours à la procédure prévue par l'article 76. Il ne fait d'exception que pour les articles 73-76, seulement en tant que ces textes s'occupent de l'initiative populaire et du referendum, sans indiquer toutefois les motifs et l'étendue de cette exception (2). Il condamne la thèse soutenue par Carl Schmitt, en faisant valoir les considérations suivantes :

a) La tradition. Sous le régime de la Constitution précédente, il a toujours été admis que la révision constitutionnelle n'était pas limitée dans son objet.

b) Les travaux préparatoires. Dans la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale, il fut reconnu par le rapporteur Koch (Cassel) que des questions fondamentales, telles que la forme républicaine du Reich et l'organisation du suffrage universel, pourraient faire l'objet de la révision de la Constitution. Cette déclaration qui émane non pas d'un député quelconque, mais du rapporteur lui-même, contredit nettement l'opinion professée par Carl Schmitt.

c) Les termes de l'article 76 de la Constitution de

(1) Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 349-352.

(2) Sur ce point, nous ne pouvons être d'accord avec le professeur Anschütz, car nous ne voyons pas quels textes de la Constitution pourraient être invoqués en faveur de cette exception. A notre avis, tous les articles de la Constitution de Weimar, sans aucune exception, pourraient être révisés, conformément à l'article 76,

Weimar. Ce texte est très clair. Il établit une certaine procédure pour les révisions constitutionnelles, sans prévoir aucune limite, sans exclure aucune matière de la révision.

d) Les inconvénients de la thèse de Carl Schmitt. En pratique, il est impossible de distinguer, en l'absence d'une disposition précise de la Constitution, les matières qui pourraient être l'objet d'une révision constitutionnelle, de celles qui ne le pourraient pas. Schmitt lui-même a évité de délimiter avec précision ces deux catégories.

Nous considérons ces quatre arguments du professeur Anschütz pleinement justifiés. Ainsi que nous l'avons déjà remarqué, la thèse de Carl Schmitt est séduisante, elle a été exposée par son auteur avec beaucoup de talent, ce qui lui a valu un grand retentissement. Mais elle nous paraît manquer complètement de fondement.

Enfin, indiquons aussi l'opinion d'Alois Schulte sur les limites de l'initiative populaire (1). D'après cet auteur, l'initiative populaire ne peut avoir pour objet que ce qui peut faire l'objet d'une loi. Par conséquent, sauf pour les exceptions prévues par la Constitution, des actes administratifs ou judiciaires ne peuvent former l'objet d'une initiative populaire. Un projet de loi d'initiative populaire ne pourrait pas, par exemple, disposer la révocation d'un fonctionnaire ou la condamnation à une peine de prison de tel citoyen désigné par son nom, car de pareils textes viole-

(1) Schulte A., *Die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 228-230.

raient le principe de la séparation des pouvoirs. De même, Schulte considère inadmissible l'initiative populaire dont l'objet serait immoral ou contraire aux bonnes mœurs. Enfin, il affirme qu'on ne pourrait pas, par voie d'initiative populaire, porter atteinte au principe de l'égalité devant la loi, inscrit dans l'article 109, alinéa premier, de la Constitution de Weimar. Et il ajoute que si le ministre de l'intérieur du Reich était saisi d'une demande d'admission relative à une initiative populaire dont l'objet rentrerait dans une de ces catégories, le ministre aurait le devoir de repousser une semblable demande (1).

En dehors des objets immoraux ou contraires aux bonnes mœurs — notions d'ailleurs bien vagues, — il s'agit, dans tous les autres cas mentionnés par Schulte, d'objets en contradiction avec la Constitution du Reich. En effet, le principe de la séparation des pouvoirs est une des bases de la Constitution de Weimar. Il en est de même du principe de l'égalité devant la loi. Schulte estime donc qu'un projet de loi d'initiative populaire ne devrait pas avoir un objet inconstitutionnel. Il précise que le texte de la Constitution devrait d'abord être modifié et seulement après que cette révision aurait eu lieu, seulement alors le ministre de l'intérieur aurait le droit de prononcer l'admission d'une pareille initiative populaire. En aucun cas, à son avis, le ministre n'aurait un tel droit, tant que le texte de la Constitution n'aurait pas été modi-

(1) La même thèse est soutenue par Helmut Paetzold, dans son livre : *Das Volksbegehren über das « Freiheitsgesetz » als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung*, Berlin, 1932, p. 14-22.

fié, donc tant que l'objet de l'initiative populaire serait contraire à la Constitution.

En pratique, une solution différente a prévalu. En 1926 et en 1929, il s'est agi de projets de loi d'initiative populaire inconstitutionnels. La soi-disant « expropriation » sans indemnité des biens appartenant aux anciens princes régnants fut considérée par le gouvernement du Reich et par de nombreux juristes comme une confiscation violant l'article 153, alinéa 2, de la Constitution de Weimar (1). La prétendue « loi de liberté » de 1929 fut également considérée comme contraire à la Constitution, parce qu'elle portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et parce qu'elle voulait donner au gouvernement une attribution appartenant au président du Reich, en vertu de l'article 45, alinéa premier, de la Constitution de Weimar (2). Dans ces deux cas, la demande des promoteurs de l'initiative populaire fut pourtant admise par le ministre de l'intérieur. Néanmoins, le gouvernement du Reich fut d'avis que ces deux projets de lois d'initiative populaire ne pouvaient être adoptés qu'à la majorité qualifiée prévue par l'article 76 pour les révisions constitutionnelles, parce qu'ils impliquaient la révision de la Constitution. Par conséquent, la méthode dont le Reichstag a si souvent usé et qui consiste à adopter, en suivant la procédure prescrite par l'article 76 pour les révisions constitutionnelles, des lois dérogeant, dans des hypothèses spéciales, à la Constitution, toutefois sans modifier le

(1) Reichstag, III, 1926, Drucks., N° 2229.

(2) Reichstag, IV, 1929, Drucks., N° 1429.

texte de celle-ci, cette méthode a été appliquée en 1926 et en 1929 aussi à l'initiative populaire et au referendum.

Nous n'hésitons pas à nous rallier au point de vue soutenu par Alois Schulte, pour déclarer qu'une telle pratique nous semble erronée (1). Une disposition de la Constitution doit être respectée, tant qu'elle n'a pas été abrogée ou modifiée. Sinon, s'il est possible d'y déroger, dans des cas spéciaux, grâce à une majorité qualifiée, cette disposition perd presque toute sa valeur et le peuple ne peut pas se rendre compte de la portée exacte de son vote.

Il faut d'ailleurs noter une contradiction évidente dans l'attitude adoptée par le ministre de l'intérieur du Reich à l'égard des demandes d'admission qui lui ont été adressées jusqu'à présent par les promoteurs d'initiatives populaires. A trois reprises, il a repoussé de telles demandes, en invoquant le fait qu'elles étaient contraires à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Dans le premier cas, il s'est agi d'une initiative populaire que la « Ligue pour la colonisation intérieure et l'affermage » voulait entreprendre. Le projet de loi élaboré par ce groupement, entre autres dispositions, s'occupait de la création d'un impôt dont le produit était destiné aux blessés de guerre (2). Dans le second cas, il s'est agi de l'initiative populaire que la « Ligue des épargnants » a essayé d'entreprendre en 1926. Le projet de loi élaboré par cette association fut considéré par le minis-

(1) Schulte A., *op. cit.*, Reichsverwaltungsblatt, 1930, p. 230.

(2) Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 170.

tre de l'intérieur du Reich comme devant avoir des conséquences néfastes sur le budget (1). Enfin, dans le troisième cas, il s'est agi également d'un projet de loi émanant d'une association de victimes de l'inflation, qui prévoyait la création d'un impôt spécial (2). Dans ces trois hypothèses, le ministre de l'intérieur refusa d'admettre les demandes des promoteurs, déclarant que, conformément à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, le budget, les lois d'impôts et de traitements ne pouvaient faire l'objet d'initiatives populaires. Pourtant, en 1926, tout en invoquant l'article 153, alinéa 2, de la Constitution et en 1929, malgré l'article 45 et la violation du principe de la séparation des pouvoirs, le ministre ne repoussa pas les demandes d'admission.

S'il est permis de déroger à une disposition précise de la Constitution, sans modifier son texte, à la seule condition de suivre, pour une hypothèse spéciale, la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles, logiquement il faudrait que par cette voie on puisse déroger à n'importe quel article de la Constitution. Car, nous avouons ne pas apercevoir pour quelles raisons ce procédé serait permis, dans le but d'éluder le principe de la séparation des pouvoirs, qui est un des fondements de la Constitution de Weimar, et, au contraire, serait interdit lorsqu'il s'agirait de déroger à une simple exception prévue par la

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 135.

(2) Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 137.

Constitution, comme c'est le cas de l'article 73, alinéa 4.

En résumé, l'initiative populaire ne peut avoir pour objet ni le budget, ni un projet de loi d'impôt, ni un projet de loi concernant les traitements des fonctionnaires. Le projet de loi d'initiative populaire, qui a abouti à un échec, ne peut faire l'objet d'une nouvelle initiative populaire qu'après l'expiration d'un délai fixé à un an. Enfin, l'objet d'une initiative populaire ne doit pas être contraire à la Constitution du Reich. En pratique cependant, il a été admis, sauf en ce qui concerne l'article 73, alinéa 4, qu'un projet de loi d'initiative populaire pourrait prévoir des dérogations à la Constitution, à la condition d'être adopté conformément à la procédure prescrite par l'article 76 pour les révisions constitutionnelles.

Par voie d'initiative populaire, on pourrait, croyons-nous, modifier ou abroger n'importe quelle disposition de la Constitution du Reich ; on pourrait également ajouter à la Constitution un ou plusieurs articles ou alinéas. Dans toutes ces hypothèses, il faudrait, bien entendu, suivre la procédure prévue pour les révisions constitutionnelles.

§ 4. — *Les Applications*

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar, la procédure de l'initiative populaire a fonctionné à neuf reprises. Ces différentes applications

d'une des plus intéressantes institutions de l'Allemagne démocratique n'ont évidemment pas toutes la même importance, car, si deux de ces initiatives populaires ont abouti à des referendums, les autres ont échoué dès le début, soit parce que la demande d'admission des promoteurs a été repoussée par le ministre de l'intérieur du Reich, soit parce que le nombre nécessaire d'inscriptions n'a pas été réuni dans le délai légal, soit enfin pour d'autres motifs. Nous étudierons dans ce paragraphe chacun des cas qui s'est présenté en pratique, dans l'espoir que de cet exposé le lecteur pourra se rendre compte comment les institutions de législation directe ont été appliquées dans le Reich.

I. — *Le premier projet de loi d'initiative populaire relatif à la colonisation intérieure.*

En 1922, un groupement qui s'intitulait « Ligue du Reich pour la colonisation intérieure et pour l'affermage » (*Reichsbund für Siedlung und Pachtung*) présenta au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission concernant un projet de loi d'initiative populaire, signée par cinq mille citoyens allemands jouissant des droits électoraux. Le ministre de l'intérieur, après avoir procédé à un examen attentif de cette demande, constatant qu'elle était conforme à la loi sur le referendum du 27 juin 1921 et à l'ordonnance du 1^{er} décembre 1921 (1), l'accueillit favorable-

(1) Cette ordonnance fut remplacée en 1924 par l'ordonnance du 14 mars 1924.

ment. Il publia sa décision dans le *Reichsanzeiger* du 8 janvier 1923 et fixa le délai d'inscription sur les listes de l'initiative populaire du 15 au 28 février 1923.

Le projet de loi élaboré par la Ligue pour la colonisation intérieure contenait six paragraphes (1). Il se proposait de compléter la loi du Reich du 11 août 1919 relative à la colonisation intérieure. Dans ce but, il distinguait huit catégories de terres. Pour chacune de ces catégories, il établissait les dimensions d'un lot de terre, destiné à assurer l'entretien d'un colon et de sa famille. Ces dimensions étaient : pour les terres de la première catégorie, 50 Morgen (environ 12,5 hectares) ; pour la deuxième catégorie, 60 Morgen (environ 15 hectares) ; pour la troisième catégorie, 70 Morgen (environ 17,5 hectares), et ainsi de suite, jusqu'à la huitième catégorie, dont le lot de terre était fixé à 200 Morgen (environ 50 hectares) (2).

Le projet de loi disposait que les propriétaires de terres labourables, de prairies ou de forêts dont les propriétés dépassaient l'étendue de deux lots, devaient céder aux Pays dans lesquels étaient situées ces propriétés, un tiers de la surface dépassant l'étendue de deux lots. Cette expropriation devait avoir lieu sans indemnité (3). C'était donc une confiscation.

Quant aux Pays, ils avaient l'obligation de partager à des colons le sol ainsi exproprié, divisé en lots, conformément aux dimensions établies pour les diverses

(1) Le texte de ce projet de loi a été publié dans le *Reichsanzeiger*, n° 6 du 8 janvier 1923.

(2) § 1 du projet de loi.

(3) § 2.

catégories de terres. Une famille ne pouvait recevoir qu'un lot. Ce lot lui était attribué non pas en pleine propriété, mais en emphytéose (*Erbpacht*) (1). La redevance annuelle à payer par les bénéficiaires était fixée à cinq pour cent de la valeur du lot en 1914 (2). Or, il ne faut pas oublier qu'en 1922, l'Allemagne se trouvait en pleine période d'inflation et que, par conséquent, cette redevance était dérisoire. Les colons n'auraient donc presque rien payé.

En outre, le projet de loi prévoyait que les forêts expropriées seraient « administrées » par les Pays, afin que leur exploitation fût aussi rationnelle que possible (3). Mais le projet ne précisait pas si les forêts expropriées devaient devenir la propriété exclusive des Pays, ou si elles devaient également servir à la colonisation, l'administration n'ayant, dans ce cas, qu'à surveiller leur exploitation. Enfin, les terres expropriées qui n'auraient pas été attribuées à des colons, pouvaient être affermées par les Pays, pour une période déterminée, à leurs anciens propriétaires ou à d'autres agriculteurs (4).

Tel était ce projet de loi. Il semblait surtout inspiré de préoccupations démagogiques. Son caractère révolutionnaire était évident. Il se proposait de porter atteinte à une des institutions fondamentales du régime bourgeois. L'expropriation sans indemnité, l'attribution presque gratuite de la terre aux colons rappelaient certaines réformes agraires réalisées en

(1) § 3.

(2) § 4.

(3) § 5.

(4) § 6.

Russie au début du régime communiste. C'est pourquoi le gouvernement du Reich estima qu'il était nécessaire de faire savoir à l'opinion publique, par un communiqué de l'agence officielle Wolff, qu'il désapprouvait complètement ce projet de loi. Il souligna les troubles que de tels plans allaient provoquer dans les milieux agricoles, l'inquiétude qui en résulterait pour les propriétaires ruraux. La Ligue pour la colonisation intérieure poursuivait la destruction de la grande propriété, la ruine des paysans riches. Elle voulait donner la terre expropriée à des colonistes, sans exiger que ceux-ci soient des agriculteurs de métier, sans se préoccuper s'ils possédaient suffisamment de connaissances agricoles pour pouvoir travailler d'une façon rationnelle le sol qu'on leur confiait. Le communiqué de l'agence Wolff remarquait que la réalisation de pareils projets devait avoir en Allemagne des conséquences tout aussi désastreuses que dans les Etats qui avaient procédé à des réformes agraires hâtives. Il citait, à cette occasion, l'exemple de la Roumanie qui, après la guerre, avait partagé les grandes propriétés rurales entre les paysans. Or, dans cet Etat essentiellement agricole, la production avait diminué considérablement à la suite de cette réforme, si bien que la Roumanie n'avait plus de céréales à exporter. Le communiqué montrait combien de telles expériences peuvent être pleines de périls. Il remarquait enfin que le projet de loi était contraire à l'article 153 de la Constitution du Reich, en vertu duquel, en principe, on ne doit procéder à une expropriation qu'en échange d'une juste indemnité. Il concluait que dans un Etat fondé sur le res-

pect du droit (*Rechtsstaat*), un tel principe ne devait pas être violé.

La demande de la Ligue pour la colonisation intérieure, avons-nous déjà dit, fut admise et le délai d'inscription fixé du 15 au 28 février 1923. Les promoteurs ne remplirent cependant aucune des obligations que la loi du 27 juin 1921 leur imposait. Notamment, ils ne firent pas imprimer les listes d'inscription. Le 15 février 1923 arriva donc sans que les autorités communales eussent reçu ces listes. Il fut par conséquent impossible de procéder aux inscriptions. Le peuple n'eut donc pas l'occasion de se prononcer sur ce projet de loi. Il semble que la Ligue pour la colonisation intérieure ne disposa pas des fonds nécessaires pour l'impression et l'envoi des listes d'inscription aux autorités communales.

Le gouvernement du Reich se trouva alors placé devant une situation des plus singulières. En effet, la procédure de l'initiative populaire avait été ouverte par l'admission de la demande des promoteurs. Mais ceux-ci ne s'étant pas conformés à la loi du 27 juin 1921, la procédure n'avait pu être continuée, et, en même temps, le gouvernement ne croyait pas pouvoir la déclarer close, aucune loi ne lui conférant un tel droit. C'est pourquoi, sur son intervention, le Reichstag modifia la loi sur le referendum (1). En vertu de cette modification, le ministre de l'intérieur du Reich a obtenu le droit d'arrêter n'importe quand la procédure d'une initiative populaire, lorsque les promoteurs ne rempliraient pas leurs obligations ; il devra

(1) Loi du 31 décembre 1923, Reichsgesetzblatt, 1924, t. I, p. 4.

l'arrêter en tout cas lorsque six mois se seront écoulés depuis l'expiration du délai fixé pour l'inscription sur les listes de l'initiative populaire, sans que la procédure d'inscription soit terminée (1).

II. — *Le deuxième projet de loi d'initiative populaire relatif à la colonisation intérieure.*

La Ligue pour la colonisation intérieure, après avoir gardé un long silence, présenta, en 1923, au ministre de l'intérieur du Reich une nouvelle demande d'admission relative à un projet de loi ayant également pour objet la colonisation intérieure. Ce projet de loi prévoyait cependant, parmi d'autres dispositions, aussi la création d'un impôt, dont le produit était destiné aux blessés de guerre. Le ministre de l'intérieur du Reich, considérant que cette disposition donnait à tout le projet de loi le caractère d'un projet de loi d'impôt, repoussa la demande d'admission, en se fondant sur l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar (2).

III. — *Le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation de la fortune des anciens princes régnants et de leur famille.*

Dans l'Allemagne d'après-guerre, peu de questions ont été discutées avec autant de passion que celle de

(1) Kaisenberg G., *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 9-10 ; Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. VI, 1927, p. 169 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 111.

(2) Kaisenberg G., *Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. VI, 1927, p. 170 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 111-112.

l'expropriation des anciennes maisons régnantes. Rarement les partis politiques d'extrême-gauche ont eu recours à une agitation aussi colossale, rarement ils ont usé dans leur propagande de méthodes aussi démagogiques. Pourtant, le résultat du referendum a mis en évidence l'inutilité de leurs efforts et, en désapprouvant les solutions radicales, il a facilité la conclusion de certains accords entre les Pays et les monarques allemands d'autrefois, accords basés sur des concessions réciproques.

La révolution de novembre 1918 eut pour conséquence l'abdication de tous les princes allemands. Sans aucune résistance, ils renoncèrent tous, les uns après les autres, à leur couronne, dans le but d'éviter la guerre civile et de ne pas accroître la misère d'un peuple vaincu après quatre années de guerre. Bientôt d'ailleurs la révolution s'acheva et l'ordre fut rapidement rétabli. Les Constitutions monarchiques furent partout remplacées par des Constitutions républicaines. Mais, dans cette période si riche en événements imprévus, on oublia pourtant de prendre une mesure assez fréquente dans les révolutions qui réussissent à renverser la monarchie : on oublia de confisquer, en faveur de l'Etat, les biens appartenant aux anciens princes régnants et de confirmer cette confiscation soit par la nouvelle Constitution du Reich, soit par une loi spéciale du Reich, afin de la rendre inattaquable.

A l'égard des propriétés appartenant aux anciennes maisons régnantes, l'attitude des Pays ne fut pas la même. En Prusse, deux décrets du gouvernement placèrent sous séquestre tous les biens situés en

Prusse et ayant appartenu au roi de Prusse, à la maison royale ou à ses membres. L'administration de ces biens fut confiée au ministre des finances de Prusse. Le gouvernement prussien déclara, à cette occasion, que le séquestre n'avait qu'un caractère provisoire et qu'il n'entendait nullement confisquer les propriétés privées des Hohenzollern (1).

Le gouvernement prussien se rendant compte de la difficulté qu'il y avait à distinguer les biens faisant partie du domaine privé de l'ancienne famille royale de ceux appartenant au domaine de la couronne, s'efforça d'aboutir à un compromis avec les Hohenzollern. Cet accord fut assez rapidement conclu. Le 22 janvier 1920, une convention fut signée entre les représentants de la Prusse et ceux des Hohenzollern. Mais contre cette convention de vives protestations se firent entendre et, en décembre 1920, l'Assemblée constituante prussienne refusa de l'approuver (2).

De nouvelles négociations furent entreprises entre le gouvernement prussien et les Hohenzollern. Elles durèrent jusqu'en 1924, sans résultat (3).

(1) Schönbeck Fritz, *Zum Vermögenauseinandersetzung zwischen dem preussischen Staat und dem Hause Hohenzollern*, Die Justiz, t. I, 1925-1926, p. 150.

M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 108-109 publie une traduction des deux décrets du gouvernement prussien. Il estime que ces décrets prévoyaient la confiscation des biens des Hohenzollern. Ce n'est pas notre avis. Une confiscation a un caractère définitif, alors que la mesure prise par le gouvernement allemand n'avait qu'un caractère provisoire. En outre, la déclaration du gouvernement prussien qu'il n'avait nullement l'intention de confisquer les propriétés privées des Hohenzollern indique clairement qu'il ne s'agissait pas d'une confiscation.

(2) Schönbeck F., *op. cit.*, p. 152-154.

(3) *Ibid.*

Les Hohenzollern cependant n'attendirent pas la fin de ces négociations pour s'adresser aux tribunaux. A différentes reprises, à l'occasion de biens déterminés, les tribunaux reconnurent que la propriété de ces biens appartenait à un membre de l'ancienne famille royale. Quelques-unes de ces décisions furent confirmées par le *Reichsgericht*, qui est le tribunal suprême du Reich siégeant à Leipzig (1).

Au contraire, l'Etat prussien qui s'était lui aussi adressé aux tribunaux, vit ses prétentions repoussées. C'est ainsi notamment que, le 26 juin 1925, le Tribunal de Francfort-sur-Oder rejeta l'action intentée par l'Etat prussien, qui revendiquait la propriété du domaine de Teurow. Le Tribunal estima que ce domaine était une propriété privée des Hohenzollern (2).

L'Etat prussien se trouvait donc en fort mauvaise posture. Mais la situation des Hohenzollern était aussi critique, car leurs procès leur occasionnaient de grandes dépenses. La plupart de ces procès étaient d'ailleurs en cours et pouvaient encore durer plusieurs années. Des deux côtés on jugea alors préférable d'aboutir à un compromis. En février 1925, de nouvelles négociations commencèrent. Après de longues discussions, en octobre 1925, une nouvelle convention fut signée (3).

Cette convention était plus favorable à l'Etat prussien que celle du 22 janvier 1920. En effet, l'Etat prussien obtenait des châteaux, des théâtres, des objets

(1) Notamment à l'occasion du procès ayant pour objet le domaine de Flatow-Krojanke (Schönbeck, *op. cit.*, p. 158).

(2) Schönbeck F., *op. cit.*, p. 162.

(3) Schönbeck F., *op. cit.*, p. 164.

d'art, des propriétés à Berlin et à Postdam, 110.000 Morgen de terres et de forêts (1), certains droits sur les archives de la maison royale, sur la bibliothèque royale, etc... Quant aux Hohenzollern, ils conservaient en pleine propriété des châteaux et des domaines très étendus. L'Etat prussien leur payait, en outre, une fois pour toutes, la somme de trente millions de marks or (2).

Cette convention, après avoir été signée par les représentants des deux parties, devait être soumise au Landtag prussien. Une violente agitation fut alors entreprise contre les anciens princes régnants par le parti communiste. A cette agitation allait bientôt se joindre la social-démocratie.

Dans la plupart des autres Pays allemands des accords avaient été également conclus avec les anciens monarques. Ils étaient entrés en vigueur, après avoir obtenu l'assentiment des Diètes respectives. Mais l'inflation monétaire avait remis ces accords en discussion. De nombreux procès avaient été intentés. Enfin, dans quelques Pays, les princes dépossédés s'étaient adressés directement aux tribunaux et avaient souvent obtenu gain de cause (3).

Telle était la situation, lorsqu'en novembre 1925, le Reichstag fut saisi d'une proposition de loi pré-

(1) M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 116, affirme que la part de l'Etat prussien était de 40.000 hectares. Or, 110.000 Morgen ne représentent que 27.500 hectares environ.

(2) Schönbeck F., *op. cit.*, p. 164.

(3) On trouve dans une brochure, publiée en janvier 1926 par les représentants des anciennes maisons régnantes, des informations très complètes et impartiales sur cette matière. Voir : *Die Vermögensverhältnisse der früher regierenden Fürstenhäuser zusammengestellt von ihren Vertretungen*, Berlin, 1926,

sentée par le groupe démocrate de cette Assemblée. Cette proposition de loi avait pour but de donner au Reichstag la possibilité de réglementer d'une manière uniforme, pour tous les Pays, les compensations à accorder aux anciennes maisons régnantes. Quelques jours plus tard, le groupe communiste du Reichstag présenta lui aussi une proposition de loi, prévoyant l'expropriation sans indemnité de tous les biens appartenant à ces familles (1).

Alors que ces propositions de lois étaient discutées par la commission juridique du Reichstag, le parti communiste se décida à faire directement appel au peuple. Il s'était, sans doute, rendu compte de l'excellente occasion qu'il avait pour entreprendre une violente agitation contre les princes. Les horreurs de la guerre n'étaient pas encore oubliées et une partie de l'opinion publique rendait responsable Guillaume II d'avoir inutilement prolongé les hostilités. L'inflation monétaire avait complètement ruiné la classe moyenne. La stabilisation avait eu pour conséquence le ralentissement et la diminution de la production. Le nombre des chômeurs était en augmentation (2). Il semblait donc très facile de couvrir de boue les princes, en excitant les passions des foules. Le mécontentement des masses populaires ne pouvait que favoriser la propagande haineuse des partisans de la troisième

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Zeitschrift für öffentliches Recht, t. VI, 1927, p. 170.

(2) Dans un discours prononcé au Reichstag, le 28 avril 1926, le député social-démocrate Dr Rosenfeld affirmait qu'il y avait deux millions de chômeurs en Allemagne. (*Stenographische Berichte*, 1926, p. 6901).

Internationale. Une telle entreprise paraissait donc devoir être très profitable aux communistes.

Cependant, au début, le parti communiste préféra agir par personne interposée, dans le but évident d'obtenir la collaboration des organisations ouvrières non affiliées à l'Internationale de Moscou. Un comité spécialement constitué en vue de l'initiative populaire adressa, en janvier 1926, au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission, relative à un projet de loi ayant pour objet l'expropriation sans indemnité de la fortune des anciennes maisons régnautes (1). Mais ce comité retira sa demande lorsque le parti social-démocrate, pour des considérations électorales, se joignit à ce mouvement. Un nouveau projet de loi fut alors élaboré. La demande d'admission présentée par le parti social-démocrate, le parti communiste et par le comité constitué en vue de l'initiative populaire fut favorablement accueillie par le ministre de l'intérieur du Reich, le 15 février 1926 (2). Celui-ci décida que du 4 au 17 mars 1926, les inscriptions sur les listes de l'initiative populaire seraient reçues par les autorités communales (3).

Le projet de loi que les partis d'extrême-gauche avaient rédigé et qui faisait l'objet de l'initiative populaire était divisé en quatre articles (4). Il solution-

(1) Le texte de ce projet de loi est reproduit par M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 135-136.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. VI, p. 170 ; Hartwig W., *op. cit.*, p. 113.

(3) *Ibid.*

(4) Le texte de ce projet de loi d'initiative populaire a été reproduit par Kaisenberg, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, p. 103, ainsi que par Lucas, *Zum Volksbegehren über Fürstenteignung*, *Juristische Rundschau*, 1926, p. 489.

nait fort brièvement un problème très compliqué que les juristes les plus compétents s'étaient en vain efforcés de résoudre. Cette brièveté était d'ailleurs indispensable pour que le peuple pût comprendre aisément la question qui lui était posée et à laquelle il devait répondre.

Le premier article de ce projet de loi prévoyait que toute la fortune des anciens princes régnants et de leur famille devait être expropriée sans indemnité. Les biens expropriés devenaient la propriété du Pays dans lequel la maison princière avait régné jusqu'en 1918.

C'est donc par euphémisme que ce projet de loi employait le terme d'« expropriation » (*Enteignung*). C'était en réalité d'une confiscation qu'il s'agissait, du moment que la prétendue « expropriation » devait avoir lieu sans aucune espèce d'indemnité.

Quelle destination était donnée aux biens ainsi confisqués ? Le deuxième article du projet de loi disposait que ces biens allaient être consacrés aux chômeurs, aux blessés de guerre, aux victimes de l'inflation qui se trouveraient dans l'indigence, aux titulaires de rentes d'assurances sociales, aux petits rentiers, aux ouvriers agricoles, aux petits fermiers et aux paysans pauvres. Les terrains expropriés devaient servir à la colonisation intérieure. Les palais, les maisons d'habitation et, en général, les immeubles expropriés devaient être utilisés dans l'intérêt de la nation, spécialement pour la création de sanatoria et de maisons de retraite destinés aux blessés de guerre, à ceux qui étaient titulaires de rentes d'assurances sociales et aux petits rentiers. Cet article avait

soin d'ailleurs de mentionner aussi les enfants parmi les bénéficiaires des immeubles confisqués, en prévoyant que ces immeubles devaient aussi servir à la création de « foyers pour les enfants » et d'établissements d'éducation.

Il est intéressant de remarquer l'habileté avec laquelle cet article était rédigé. Le projet de loi émanait de deux groupements politiques qui ont toujours prétendu être les partis de la classe ouvrière. En Allemagne, la social-démocratie, de même que le parti communiste s'appuient surtout sur le prolétariat des villes. Les campagnes ont été jusqu'à présent hostiles aux extrémistes de gauche. Pourtant, le projet de loi promettait aux paysans de leur partager les terres des princes. Cette promesse alléchante ne leur était faite que pour capter leurs suffrages. Dans le même but, le projet de loi se préoccupait du sort des petits rentiers et de celui des victimes de l'inflation, en annonçant, dans une forme assez vague, qu'ils bénéficieraient eux aussi de certains avantages, si la fortune des anciennes maisons régnautes était expropriée. Les marxistes, oubliant que la lutte des classes et la socialisation de la propriété privée sont les bases de leur doctrine, s'érigeaient donc en défenseurs non seulement du prolétariat, mais aussi de la petite bourgeoisie. Dès lors, la question se posait de savoir si la bourgeoisie tomberait dans le piège qui lui était tendu.

Le troisième article du projet de loi déclarait nuls les actes de disposition relatifs aux biens expropriés, qui auraient eu lieu à la suite des sentences des tribunaux ou des contrats intervenus depuis le 1^{er} no-

vembre 1918, y compris les hypothèques constituées depuis cette date. Enfin, le quatrième et dernier article décidait que les dispositions nécessaires pour l'application de la loi seraient établies par une deuxième loi. Celle-ci devait être prête dans un délai de trois mois à la suite de la constatation officielle du résultat de la votation (1). Elle avait spécialement à s'occuper de la destination que les Pays donneraient à la fortune expropriée.

Ce qui caractérise le projet de loi faisant l'objet de l'initiative populaire, c'est son imprécision. Sans doute, si ce projet de loi avait été adopté, tous les biens appartenant aux anciennes maisons régnantes auraient été confisqués. Mais ses termes étaient très vagues, lorsqu'il s'agissait d'indiquer la destination à donner à ces biens. Il disposait, en effet, que la fortune expropriée serait employée à aider les petits rentiers et les victimes de l'inflation. Mais il ne précisait ni comment ce but serait atteint, ni les conditions que les victimes de l'inflation ou les petits rentiers devaient remplir pour bénéficier de cette aide (2). Le projet de loi prévoyait que les domaines des princes seraient partagés entre les paysans pauvres, mais il ne précisait pas ce qu'il entendait par « paysan pauvre », ou par le terme « ouvrier agricole », ou encore par celui de « petit fermier ». Il n'indiquait pas si ces diverses catégories d'agriculteurs allaient

(1) Le point de départ de ce délai semble incertain, car il pourrait s'agir soit de la constatation du résultat des inscriptions en faveur du projet de loi d'initiative populaire, soit de la constatation du résultat du referendum. Dans ce dernier cas, le préambule du projet de loi aurait dû être modifié.

(2) Lucas, *op. cit.*, Juristische Rundschau, 1926, p. 490.

recevoir les terres des anciennes maisons régnautes en pleine propriété ou seulement en fermage. Et ainsi de suite.

D'ailleurs, les auteurs de ce projet de loi s'étaient rendu compte eux-mêmes des difficultés que la mise en application des articles qu'ils avaient élaborés devait rencontrer. C'est pourquoi ils avaient prévu qu'une seconde loi devait intervenir pour régler les détails d'application. Un juriste allemand, Lucas (1), a même prétendu que l'objet de cette initiative populaire n'était pas un projet de loi complètement rédigé, comme l'exige l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar. Il a estimé que le ministre de l'intérieur du Reich aurait dû, pour ce motif, repousser la demande d'admission des promoteurs (2). Quoiqu'il soit incontestable que le projet de loi relatif à l'expropriation des anciens princes régnautes était incomplet, l'opinion de Lucas ne nous semble pas fondée. En effet, l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar n'a entendu interdire que l'initiative populaire non formulée, c'est-à-dire l'initiative populaire ayant pour objet une proposition rédigée en termes généraux et demandant au Reichstag d'élaborer et d'adopter un projet de loi conforme à cette proposition. Or, les promoteurs de l'initiative populaire de 1926 avaient eux-mêmes rédigé un projet de loi, d'ailleurs fort vague, mais suffisant pour qu'il ne s'agisse pas d'une initiative populaire non formulée. Ainsi que le Docteur Kaisenberg l'a remarqué,

(1) Lucas, *op. cit.*, Juristische Rundschau, 1926, p. 490.

(2) *Ibid.*, p. 498.

les dispositions de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution du Reich sont respectées, lorsque la question faisant l'objet de l'initiative populaire a emprunté la forme d'un projet de loi, c'est-à-dire lorsqu'elle a été divisée en paragraphes ou en articles, même si dans ces paragraphes ou dans ces articles ne sont exprimés que certains principes généraux, comme c'était le cas en 1926 (1).

Le ministre de l'intérieur du Reich accueillit donc favorablement la demande d'admission que lui avait adressée le parti social-démocrate, le parti communiste et le comité pour l'initiative populaire. Mais le gouvernement, ainsi qu'il l'avait déjà fait en 1923, à l'occasion de l'admission de la demande que lui avait présentée la Ligue pour la colonisation intérieure, crut nécessaire d'informer l'opinion publique, par un communiqué officiel, qu'il désapprouvait complètement les solutions proposées par les promoteurs de l'initiative populaire. Il ajoutait qu'il s'efforcera de faire adopter par le Reichstag une solution convenable relativement aux biens des anciens princes régnants (2).

Les listes d'inscription ayant été imprimées et distribuées par les promoteurs aux autorités communales, de multiples incidents se produisirent. Dans certaines localités, l'autorité communale refusa de recevoir ces listes, invoquant l'absence d'instructions. Le ministre de l'intérieur du Reich fit alors savoir que les autorités communales étaient obligées d'ac-

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Zeitschrift für öffentliches Recht, t. VI, p. 171-172.

(2) *Ibid.*, p. 172.

cepter ces listes et de les tenir à la disposition des intéressés, du moment que la demande des promoteurs avait été admise et qu'un délai avait été fixé pour les inscriptions (1).

Si, dans cette hypothèse, il pouvait s'agir d'une erreur excusable, car c'était la première fois que cette procédure fonctionnait, dans d'autres cas des abus manifestes furent commis. Dans quelques communes, les listes d'inscription, après avoir été reçues, ne furent pas mises à la disposition des citoyens désireux de s'inscrire. Ailleurs, elles furent brûlées. Parfois même elles furent restituées par les autorités communales qui se refusaient ainsi à suivre les ordres du ministre de l'intérieur du Reich (2).

L'inscription sur les listes eut lieu du 4 au 17 mars 1926. Les partis d'extrême-gauche eurent recours à une propagande très active, accablant d'injures les anciennes maisons régnautes, les accusant d'avoir été la cause de tous les maux qui s'étaient abattus sur l'Allemagne, affirmant que la fortune des princes n'avait été constituée que par le vol et que le peuple allemand avait enfin l'occasion de récupérer une partie des biens dont ses tyrans l'avaient dépouillé autrefois. En faveur de leur projet de loi, les marxistes exploitèrent perfidement certains scandales, franchirent le mur de la vie privée des anciens monarques, pour signaler à l'opprobre public les méfaits de la maîtresse de tel grand-duc, ou les infortunes conju-

(1) *Ibid.*, p. 172-173.

(2) Ces abus ont été dénoncés de la tribune du Reichstag, dans la séance du 28 avril 1926, par le député social-démocrate Rosenfeld ; *Sten. Berichte*, 1926, p. 6897.

gales de tel autre prince. Ils firent miroiter devant le peuple des chiffres fantastiques, affirmant que les biens des anciennes maisons régnantes valaient plusieurs milliards de marks-or. Si ces biens étaient expropriés, disaient-ils, d'innombrables misères pourraient être soulagées, des réformes sociales réalisées. Sinon, si la fortune des princes n'était pas confisquée, il faudrait leur payer des indemnités colossales ; le peuple serait surchargé d'impôts pour entretenir dans le luxe et la fainéantise une bande de parasites. La détresse des chômeurs, la situation désespérée des victimes de l'inflation étaient mises en contraste avec la richesse des anciennes maisons régnantes, richesse qui, prétendait-on, pour les besoins de la cause, atteignait des proportions fabuleuses.

Les partis bourgeois réagirent contre cette campagne de haine et engagèrent leurs adhérents à ne pas s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire. S'il fallait croire les déclarations du député social-démocrate Rosenfeld, les associations patriotes auraient exercé une véritable terreur pour faire respecter leur mot d'ordre ; ces groupements auraient même chargé des hommes de confiance de noter les noms de ceux qui s'étaient inscrits, afin de prendre contre ceux-ci des mesures de représailles (1). L'évêque catholique de Passau n'hésita pas à interdire aux fidèles de son diocèse de s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire. Mais cette attitude ne fut pas adoptée par tout le haut clergé romain, notamment par l'évêque de Regensbourg qui fit savoir que, pour un catho-

(1) Séance du Reichstag du 28 avril, *Sten. Berichte*, 1926, p. 6897.

lique, l'inscription sur les listes de l'initiative populaire était une question de conscience ; par conséquent, d'après ce prélat, si un catholique, interrogeant sa conscience, estimait devoir s'inscrire sur ces listes, il pouvait le faire librement (1).

Le 17 mars 1926, les listes d'inscription furent closes. Le résultat fut inattendu : 12.523.939 citoyens allemands s'étaient inscrits en faveur du projet de loi. Or, si l'on tient compte que le nombre total des électeurs enregistré à l'occasion de l'élection du président du Reich, au deuxième tour de scrutin, le 26 avril 1925, était de 39.421.617, pour que l'initiative populaire réussisse 3.942.162 inscriptions étaient nécessaires. Ce chiffre avait été trois fois dépassé (2).

Il était incontestable que les promoteurs de l'initiative populaire avaient obtenu un grand succès. Malgré les multiples obstacles qui leur avaient été opposés, un nombre considérable de citoyens allemands s'étaient prononcés pour la confiscation de la fortune des anciennes maisons régnautes. Malgré les appels adressés par les partis modérés à leurs adhérents, nombreux étaient ceux qui ne s'y étaient pas conformés. C'est surtout parmi les ouvriers catholiques affiliés au Centre que l'indiscipline avait été très grande ; désapprouvant leurs chefs, beaucoup s'étaient inscrits sur les listes de l'initiative populaire. Ce qui semble surprenant c'est le fait que même

(1) Discours du député Saenger, séance du Reichstag du 29 avril 1926, *Sten. Berichte*, 1926, p. 6937.

(2) Nous empruntons ces chiffres au rapport présenté par le ministre de l'intérieur du Reich au Reichstag (Reichstag. III, 1924/26. *Drucks.* N° 2229).

de nombreux électeurs qui habituellement accordaient leurs suffrages aux partis de droite, donnèrent cette fois-ci leur appui au projet de loi des marxistes. D'après le député communiste Neubauer, à Berlin seulement, environ 300.000 électeurs populistes et allemands-nationaux s'étaient inscrits sur les listes de l'initiative populaire (1).

Ayant recueilli les signatures de plus d'un dixième du nombre total des électeurs allemands, le projet de loi d'initiative populaire fut soumis au Reichstag. La majorité de cette Assemblée était hostile à la solution radicale prévue par ce projet. L'extrême-gauche ne disposait dans ce Reichstag que de 173 mandats sur un total de 493. En effet, le parti communiste était représenté par 42 députés et le parti social-démocrate par 131. La droite était assez puissante ; le parti allemand-national avait 110 mandats, les populistes 51 et, à l'extrême-droite, les racistes et les nationaux-socialistes étaient représentés par 15 députés. Quant aux partis modérés, les catholiques bavarois avaient 19 mandats, le Centre en avait 68, l'Union économique (groupement qui réunissait trois petits partis, dont le parti allemand-hanovrien) comptait 21 députés ; le parti démocrate était représenté par 32 députés. Enfin, dans ce Reichstag se trouvaient aussi quatre députés non inscrits (2). Au total donc 493. Les deux partis d'extrême-gauche, qui avaient été les promoteurs de l'initiative populaire, avec

(1) Séance du Reichstag du 28 avril 1926, *Sten. Berichte*, 1926, p. 6907-6908.

(2) Nous empruntons ces chiffres au tableau publié en annexe par les *Sten. Berichte*, séance du 6 mai 1926, p. 7047-7050.

leurs 173 députés, disposaient de plus d'un tiers des mandats (1) et, par conséquent, avaient la possibilité d'empêcher certains plans du Reichstag d'aboutir.

Le Reichstag d'ailleurs n'avait pas attendu le résultat de l'initiative populaire, pour s'efforcer de résoudre les conflits survenus entre les Pays et les anciennes maisons régnantes, relatifs aux propriétés de celles-ci. Les deux propositions de lois que lui avaient présentées, en novembre 1925, le groupe communiste et le groupe démocrate, avaient été l'occasion d'un très long débat à la commission juridique de cette Assemblée. Mais après d'interminables négociations, les partis politiques ne purent se mettre d'accord, l'intransigeance de l'extrême-gauche marxiste, ainsi que celle de la droite conservatrice rendant impossible l'adoption d'une solution modérée. Cependant, une loi votée en février 1926 par le Reichstag, conformément à la procédure prescrite pour la révision de la Constitution, suspendit jusqu'au 30 juin 1926 les procès en cours entre les Pays et les anciennes familles régnantes, concernant les propriétés de ces familles (2). Le Reichstag espérait que jusqu'au 30 juin 1926 une loi interviendrait pour mettre fin à ces conflits. Cet espoir d'ailleurs ne se réalisa pas.

Les divergences si profondes qui séparaient les différents groupements politiques s'expliquent aisément. Il était extrêmement difficile de trouver une solution satisfaisante. Les négociations avaient pour

(1) Le nombre total des membres du Reichstag étant 493, le tiers de ce nombre était donc 165.

(2) Le texte de cette loi est reproduit par M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 143.

objet une question des plus compliquées. Il s'agissait, en effet, de savoir quels étaient, parmi les biens possédés par les monarques allemands avant la révolution de novembre 1918, ceux appartenant à l'Etat et ceux appartenant en propriété privée au monarque. Il s'agissait, en outre, de savoir à qui devaient être attribués les biens de la couronne. Dans cette dernière catégorie se trouvaient, ainsi que le professeur Bredt l'a montré, les propriétés appartenant à un prince en tant que chef de l'Etat (1). Il semblait très difficile d'appliquer ces distinctions. Tel château, par exemple, constituait-il une propriété privée du prince, ou bien était-il la propriété de l'Etat, ou rentrait-il dans la catégorie des biens de la couronne ?

On citait, à cette occasion, certains cas particulièrement troublants. Après les guerres napoléoniennes, Frédéric-Guillaume III de Prusse se fit payer par son ministre des finances une indemnité qui, prétendit-il, représentait les revenus de son domaine durant l'occupation française. C'était, en d'autres termes, une importante indemnité pour dommages de guerre accordée au roi, alors que ses sujets ne touchèrent presque rien pour les dommages de guerre subis. Avec cet argent, Frédéric-Guillaume III acheta le domaine de Flatow-Krojanke (2). Dans ces conditions, ce bien était-il une propriété privée des Hohenzollern ?

Un autre cas était plus troublant encore. Jusqu'en 1847, les domaines de Schwedt, Vierraden et Wilden-

(1) Bredt J.-V., *Die Fürstenabfindung*, Juristische Rundschau, 1926, p. 485-489.

(2) Landsberg Otto, *Grundsätzliches zur Fürstenabfindung*, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 364.

bruch furent considérés comme appartenant à l'Etat prussien. Ils furent administrés jusqu'à cette date par l'administration des domaines de l'Etat. Or, en 1847, le roi Frédéric-Guillaume IV déclara au ministre de la Maison du roi et à son ministre de la justice qu'il croyait que ces biens avaient été illégalement séparés du domaine de la couronne. Un jurisconsulte complaisant, le conseiller intime von Raumer, rédigea une consultation, dans laquelle il conclut que les prétentions du roi de Prusse étaient pleinement justifiées et que le monarque avait le droit d'incorporer au domaine de la couronne les dites propriétés de Schwedt, Vierraden et Wildenbruch. Frédéric-Guillaume IV intenta alors un procès qu'il gagna. Mais la procédure suivie au cours de ce procès fut entachée de graves irrégularités et la rumeur publique accusa le juge qui s'était prononcé dans cette affaire d'avoir jugé avec partialité. Il paraît que même le ministre de la Maison du roi critiqua sévèrement cet arrêt (1). Des biens acquis par de tels moyens devaient-ils rester la propriété des Hohenzollern, ou devaient-ils rentrer dans le patrimoine de l'Etat? Voilà, parmi tant d'autres, quelques-unes des délicates questions qui se posaient en 1926. Dans de pareilles conditions, l'attitude des nombreux partis politiques représentés au Reichstag, qui ne réussirent pas à se mettre d'accord sur les solutions à adopter, devient excusable.

C'est le 28 avril 1926 que commença au Reichstag la discussion du projet de loi d'initiative populaire, qui venait d'être présenté à cette Assemblée par le

(1) Landsberg O., *op. cit.*, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 365.

ministre de l'intérieur du Reich, accompagné d'un rapport. Dans ce rapport, le ministre exposait le résultat des inscriptions sur les listes de l'initiative populaire, remarquait que plus d'un dixième du nombre total des électeurs allemands s'était inscrit sur ces listes et que, par conséquent, en vertu de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution de Weimar, le Reichstag devait se prononcer sur le projet de loi d'initiative populaire. Le ministre de l'intérieur ajoutait que le gouvernement du Reich estimait que ce projet de loi impliquait la révision de la Constitution. Son rapport était suivi de quatre annexes. La première annexe reproduisait le texte du projet de loi d'initiative populaire. La deuxième contenait le résultat des inscriptions par cercle électoral. Dans la troisième, le gouvernement du Reich exposait son point de vue à l'égard du projet de loi. Une consultation sur la constitutionnalité de ce texte faisait l'objet de la quatrième annexe (1).

Le gouvernement du Reich demandait au Reichstag de repousser le projet de loi d'initiative populaire, parce qu'il estimait que l'expropriation sans indemnité de toute la fortune des anciennes familles régnantes était un acte contraire aux principes fondamentaux du droit allemand.

Quant à la consultation sur la constitutionnalité du projet de loi d'initiative populaire, consultation reproduite dans la quatrième annexe et dont le gouvernement du Reich avait adopté les conclusions, elle n'était pas signée. Elle commençait par constater que

(1) Reichstag. III, 1924/26, Drucks. Nr 2229.

l'article 153 de la Constitution de Weimar garantit le droit de propriété, en prévoyant qu'il peut être procédé à des expropriations pour le bien de la collectivité (*zum Wohle der Allgemeinheit*) et conformément aux lois, en échange d'une juste indemnité, à moins qu'une loi du Reich n'en décide autrement. D'après cette consultation, l'expropriation, en vertu de l'article 153, doit être dirigée contre des choses déterminées, et non pas contre certaines personnes, car l'expropriation n'ayant en vue que certaines personnes, constitue une confiscation qui est contraire à la Constitution. En outre, une expropriation n'est autorisée par l'article 153 que si elle est entreprise pour le bien de la collectivité. Or, disait la consultation, cette condition n'est pas remplie lorsqu'il s'agit d'un simple enrichissement résultant du fait que des propriétés privées sont devenues la propriété de l'Etat; dans ce cas, l'expropriation n'a pas pour but le bien de la collectivité. Pour ces deux motifs, le projet de loi d'initiative populaire devait être considéré comme contraire à la Constitution. Il ne pouvait donc être adopté que conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles.

Les arguments de cette consultation sont des plus singuliers. Elle déclare qu'une expropriation, d'après l'article 153, doit avoir pour objet certaines choses et non certaines personnes. Or, toute propriété appartient à un individu. Par conséquent, exproprier une chose, c'est en même temps exproprier un individu. On ne peut pas, croyons-nous, tracer une ligne de démarcation entre la propriété et son titulaire.

La consultation affirme ensuite que lorsque l'Etat

s'enrichit, cet enrichissement n'a pas lieu « pour le bien de la collectivité ». Cette surprenante affirmation est tellement paradoxale, qu'on est en droit de s'étonner qu'un juriste ait pu la faire et que le gouvernement du Reich l'ait approuvée. Elle manque totalement de fondement.

A notre avis, le projet de loi d'initiative populaire n'impliquait pas la révision de la Constitution de Weimar, car si l'article 153 de la Constitution exige que toute expropriation ait pour but le bien de la collectivité, il est évident que la collectivité devait profiter de l'expropriation de la fortune des anciennes maisons régnantes. En outre, ce projet de loi réglait non pas l'expropriation, mais la confiscation de cette fortune, sans pourtant violer la Constitution. L'article 153, alinéa 2, dispose, en effet, que l'expropriation « a lieu moyennant une juste indemnité, à moins qu'une loi du Reich n'en décide autrement ». Par conséquent, une loi ordinaire du Reich peut disposer qu'une expropriation aura lieu sans indemnité. Cela résulte et du texte de la Constitution et aussi des travaux préparatoires (1).

Le 28 avril 1926 commença donc au Reichstag la discussion sur le projet de loi d'initiative populaire. Il fut évidemment approuvé par les représentants des groupes social-démocrate et communiste. Le Docteur Rosenfeld, député social-démocrate, prononça un long discours en faveur de l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux anciens princes

(1) Katzenstein Simon, *Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volksentscheid*, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 593-594.

régnants. D'après lui, il ne s'agissait pas d'une expropriation, mais de la récupération par la nation allemande de biens qui lui avaient été dérobés (1). Il attaqua violemment les princes, en les accusant d'avoir précipité l'Allemagne dans la guerre. C'étaient eux, disait-il, qui devaient assumer la responsabilité des désastres qui s'étaient abattus sur le peuple allemand (2). Dans ce but, il fallait confisquer leur fortune. Il accabla d'outrages la magistrature, qui, dans ses arrêts, n'avait pas suffisamment tenu compte des intérêts de la République. Le régime républicain ne devait pas laisser aux anciens monarques leur fortune colossale, car ceux-ci utiliseraient leurs richesses pour subventionner les organisations d'extrême-droite et pour poignarder la République (3). Le peuple s'était d'ailleurs prononcé, en s'inscrivant sur les listes de l'initiative populaire. Malgré le sabotage officiel pratiqué contre l'initiative populaire, le résultat avait dépassé les prévisions les plus optimistes. Le peuple qui souffrait, qui avait été ruiné par la guerre et l'inflation, voulait en finir avec les princes. Et Rosenfeld comparait le dénuement du prolétariat avec l'avidité des membres des anciennes familles régnantes. Il y avait, déclarait-il, environ deux millions de chômeurs en Allemagne. Or, un chômeur marié et ayant des enfants ne touchait, par jour, qu'une allocation de 2 marks 52 pfennigs (approximativement 15 francs français). Un blessé de guerre à 30 pour cent ne recevait par jour que 27 pfennigs. Quant aux prétentions

(1) Séance du Reichstag du 28 avril 1926, *Sten. Berichte*, p. 6898.

(2) *Ibid.*, p. 6899.

(3) *Ibid.*, p. 6900.

des princes contre les Pays, il les évaluait à 2 milliards 600 millions de marks (environ 15 milliards 600 millions de francs français) (1). Il soulignait la misère des uns pour la mettre en contraste avec l'opulence des autres.

Puis, Rosenfeld s'attaqua au gouvernement du Reich. Il critiqua l'affirmation du gouvernement que le projet de loi d'initiative populaire impliquait la révision de la Constitution. Il déclara que l'intention des promoteurs de l'initiative populaire était précisément d'exproprier les biens des princes pour les consacrer à l'intérêt de la collectivité, en amoindrisant la détresse économique causée par le chômage, par l'inflation et par la guerre. Comment, se demandait-il, peut-on dire que ce projet de loi n'ait pas pour but de favoriser l'intérêt collectif, lorsqu'il se propose de défendre la République contre ses pires ennemis, lorsqu'il se propose de consolider le régime républicain (2).

Il invoqua enfin l'expropriation des propriétés de la maison de Hanovre, en 1867, après l'annexion de Hanovre par la Prusse, pour demander qu'il soit procédé de même en 1926.

Rosenfeld acheva son discours en menaçant le Reichstag de la fureur populaire. Le peuple, dit-il, saura punir les serviteurs des princes (3).

Le second orateur de l'extrême-gauche, le député communiste Neubauer, fut tout aussi violent. Il attaqua grossièrement la magistrature du Reich et adressa

(1) *Ibid.*, p. 6901.

(2) *Ibid.*, p. 6903.

(3) *Ibid.*, p. 6904.

d'innombrables injures aux membres des anciennes maisons régnantes. Il serait inutile d'exposer son argumentation. Elle est à peu près la même que celle du Docteur Rosenfeld. Quelques-unes de ses déclarations doivent pourtant être mentionnées, parce qu'elles furent souvent répétées à l'occasion de la propagande faite pour le projet de loi d'initiative populaire. Neubauer affirma que les princes allemands avaient revendiqué des propriétés ayant une surface d'environ 500.000 hectares. Si ces terres étaient affectées à la colonisation intérieure, à son avis, 30.000 paysans pouvaient y être installés (1). En Prusse, les Hohenzollern revendiquaient 160.000 hectares, des châteaux, des collections d'art, etc. La valeur des biens que les Hohenzollern réclamaient aurait été de 600 millions de marks (2). D'après Neubauer, si on totalisait la valeur des propriétés revendiquées par tous les princes allemands, on obtenait la somme de 2 milliards 600 millions de marks (3). Cette somme est la même que celle citée par Rosenfeld.

Tous les autres groupes du Reichstag se prononcèrent contre le projet de loi d'initiative populaire. Au nom du parti allemand-national, le comte von Westarp tint un discours très digne, souvent interrompu par les vociférations de l'extrême-gauche. Il protesta contre les calomnies qui avaient été répandues sur le compte des princes. Ceux-ci n'avaient réclamé que les biens dont ils avaient été illégalement

(1) Séance du Reichstag du 28 avril 1926, *Sten. Berichte*, p. 6909.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

dépouillés (1). La question posée par le projet de loi d'initiative populaire était donc uniquement celle de la propriété privée. On essayait, disait von Westarp, de confisquer d'abord les biens des anciennes maisons régnantes. Puis viendrait le tour d'autres catégories de citoyens. Ce que les promoteurs de l'initiative populaire poursuivaient, c'était introduire en Allemagne le bolchévisme (2).

Von Westarp défendit ensuite Guillaume II contre les insultes dont il avait été l'objet. En termes respectueux, empreints d'une grande admiration, il parla des Hohenzollern et rappela combien leur rôle avait été grand dans l'histoire de l'Allemagne. Il descendit de la tribune acclamé par les membres de son parti, tandis que la gauche couvrait de huées ses dernières paroles (3).

Ce fut le Docteur Wunderlich qui fut mandaté par le groupe populiste pour intervenir dans ce débat. Il annonça que son groupe voterait contre le projet de loi d'initiative populaire, dont il considérait les dispositions profondément injustes. Les princes sont des citoyens allemands, égaux en droits aux autres citoyens. Confisquer leur fortune, déclarait Wunderlich, était non seulement contraire au texte de la Constitution de Weimar, mais aussi à son esprit (4).

Le baron von Richthofen exposa le point de vue du parti démocrate. Il estima qu'on n'aurait pas dû attendre l'année 1926 pour s'occuper de la fortune

(1) Séance du Reichstag du 28 avril 1926, *Sten. Berichte*, p. 6904.

(2) *Ibid.*, p. 6905.

(3) *Ibid.*, p. 6906.

(4) *Ibid.*, p. 6906.

des anciens monarques. Cette question aurait dû être solutionnée immédiatement après la révolution de 1918. Le parti démocrate désapprouvait le projet de loi d'initiative populaire, car celui-ci portait atteinte aux principes juridiques sur lesquels était fondé l'Etat allemand (1). Les démocrates ne voulaient nullement prendre aux princes tous leurs biens (2). Mais ils pensaient que les princes devaient supporter les conséquences de l'inflation comme tous les autres citoyens allemands (3). Von Richthofen observait que pendant quatre mois la commission juridique du Reichstag s'était inutilement efforcée d'élaborer un projet de loi relatif à la fortune des anciennes maisons régnantes. Les partis extrémistes de droite et de gauche avaient fait échouer les compromis projetés. Le Reichstag n'avait donc pas la possibilité d'adopter un contre-projet de loi destiné à être opposé au projet de loi d'initiative populaire. C'est pourquoi le parti démocrate proposait au Reichstag d'adopter le projet de loi d'initiative populaire, mais en le modifiant (4). Il présentait dans ce but trois amendements, ayant pour objet la modification du titre du projet de loi, la suppression de la deuxième phrase de l'article IV et l'adjonction d'un troisième alinéa à l'article I. En vertu de ce nouvel alinéa, la fortune des anciennes familles régnantes était expropriée, mais chaque Pays devait voter une loi, accordant aux princes qui avaient régné jusqu'en 1918 et aux membres de

(1) *Ibid.*, p. 6915.

(2) *Ibid.*, p. 6913.

(3) *Ibid.*, p. 6914.

(4) *Ibid.*, p. 6915.

leur famille une indemnité qui leur donnerait la possibilité de mener un train de vie convenable. Cette indemnité devait être prise dans la masse des biens expropriés. Les Pays pouvaient d'ailleurs se borner à confirmer par une loi les conventions déjà conclues avec les anciens monarques (1).

Von Richthofen remarqua que les amendements du parti démocrate attribuaient aux Pays cette mission, parce que chaque Pays, en ce qui le concernait, pouvait se prononcer avec plus de compétence sur cette matière que le Reichstag (2). Il acheva son discours en demandant au Reichstag de ne pas oublier son rôle, qui est celui d'indiquer au peuple allemand la voie à suivre (3).

Au nom du Centre, le député Schulte (Breslau) donna lecture à une déclaration, dans laquelle le grand parti catholique faisait savoir qu'il voterait contre le projet de loi d'initiative populaire, parce que l'expropriation sans indemnité était contraire à l'équité et à la conception chrétienne de la propriété privée. La Constitution du Reich garantissait le droit de propriété de tous les citoyens allemands. Or, le projet de loi plaçait sous un régime exceptionnel les membres des anciennes familles régnantes, en leur enlevant la jouissance de droits appartenant à tout individu. Cela constituait un déni de justice, déclarait le Centre (4).

En outre, ce groupement considérait que la secon-

(1) Reichstag. III, 1924/26. Drucks. Nr 2234.

(2) *Sten. Berichte*, 1926, p. 6916.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*, p. 6918.

de partie du projet de loi, qui indiquait la destination à donner aux biens confisqués, était de nature à exciter dangereusement la convoitise du peuple. On annonçait à l'opinion publique que la fortune des princes était tellement colossale, qu'elle pourrait servir à la création d'innombrables œuvres sociales, qu'elle pourrait procurer de multiples avantages à la classe ouvrière et aux victimes de la guerre et de l'inflation. Or, ceux qui connaissaient la vérité savaient que de tels espoirs ne pourraient pas être réalisés.

Les questions relatives à la fortune des anciens princes régnants étaient très difficiles à résoudre. Pour le Centre, la seule solution acceptable était celle d'un compromis (1).

Au nom du parti populaire bavarois, le Docteur Pfleger donna lecture à une déclaration analogue à celle du Centre. Le projet de loi d'initiative populaire portait une grave atteinte à la propriété privée. En outre, il annulait les conventions conclues entre les Pays, notamment entre la Bavière, et les anciennes maisons régnantes. Il ne tenait pas compte, par conséquent, des droits des Pays, il ne tenait pas compte de leur Constitution. Le parti populaire bavarois considérait de son devoir de s'opposer énergiquement à l'adoption d'un tel projet de loi (2).

Pour des motifs à peu près identiques, l'Union économique fit savoir qu'elle voterait elle aussi contre le projet de loi d'initiative populaire, qui prévoyait une confiscation contraire à la Constitution de Wei-

(1) *Ibid.*, p. 6919.

(2) *Ibid.*, p. 6921.

mar. Une telle confiscation présentait de graves dangers pour l'ordre social et pour la vie économique, car après avoir exproprié sans indemnité les princes, on ne manquerait pas de procéder de la même manière à l'égard d'autres catégories de citoyens (1).

An nom du groupe raciste, le Docteur Frick prit violemment à partie le Docteur Rosenfeld, lui reprochant son origine juive. Il demanda ensuite au Reichstag de considérer le projet de loi d'initiative populaire comme inadmissible et de décider qu'il ne pourrait faire l'objet d'une votation populaire, parce que ce projet était contraire à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Le groupe raciste avait déposé, dans ce but, une proposition de résolution (2), qu'il priait le Reichstag d'adopter. D'après le Docteur Frick, toute confiscation est un impôt. Par conséquent, le projet de loi d'initiative populaire qui prévoyait une confiscation était un projet de loi d'impôt (3). Or, en vertu de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, seul le président du Reich ayant le droit de soumettre au referendum une loi d'impôt, un projet de loi d'initiative populaire sur une telle matière était inadmissible.

N'ayant pas l'espoir de voir le Reichstag approuver cette proposition de résolution, le groupe raciste avait présenté aussi une proposition de loi, qu'il demandait au Reichstag d'adopter, pour qu'elle fût soumise au referendum en même temps que le projet de loi d'initiative populaire. Cette proposition disposait que toute la

(1) *Ibid.*, p. 6920.

(2) Reichstag, III, 1924/26. Drucks. Nr 2235.

(3) *Sten. Berichte*, p. 6921.

fortune des « princes de la Banque et de la Bourse », des Juifs de l'Est et des étrangers immigrés en Allemagne depuis le 1^{er} août 1914, ainsi que la fortune de leurs familles, en outre les accroissements de fortune résultant depuis le 1^{er} août 1914 de bénéfices de guerre ou de révolution, de l'inflation ou de la déflation, seraient expropriés sans indemnité. Les biens expropriés devaient être consacrés aux mêmes buts que ceux prévus dans le projet de loi d'initiative populaire ; par conséquent, ils étaient destinés aux chômeurs, aux blessés de guerre, etc. D'ailleurs, les articles 2, 3 et 4 de la proposition de loi raciste reproduisaient le texte même des articles II, III, et IV du projet de loi d'initiative populaire (1).

Les racistes pensaient avoir ainsi démasqué au peuple allemand l'action malfaisante des Juifs, qui auraient été les principaux bénéficiaires de la guerre et de la révolution, de l'inflation et de la ruine de la nation allemande. Les Juifs, d'après l'opinion de certains chefs du parti national-socialiste, parti auquel le Docteur Frick appartenait, étaient aussi les maîtres de la social-démocratie et du parti communiste. C'étaient donc eux qui étaient responsables de l'agitation haineuse entreprise contre les anciens monarques. C'est pourquoi le Docteur Frick dénonça, dans son discours, ce qu'il croyait être le péril juif et déclara que la confiscation des biens des princes avait été projetée par les marxistes non pas dans l'intérêt de la collectivité, mais pour payer les tributs imposés

(1) Reichstag. III, 1924/26. Drucks. Nr 2232.

par le traité de Versailles et pour procurer aux Juifs un nouveau moyen de s'enrichir (1).

Ce fut le ministre de l'intérieur du Reich, le Docteur Külz, qui exposa le point de vue du gouvernement. Il demanda à l'Assemblée de repousser le projet de loi d'initiative populaire, en annonçant que le gouvernement s'efforcerait de faire voter par le Reichstag une loi prévoyant une solution satisfaisante de la question en discussion (2). Le Docteur Külz était membre du parti démocrate.

La discussion continua le lendemain au Reichstag. On entendit, à cette séance du 29 avril 1929, un long discours du député social-démocrate Saenger, qui critiqua sévèrement Guillaume II, et la réplique du national-allemand Schultz (Bromberg). Le Centre, suivant l'exemple du parti démocrate et des racistes, présenta une contre-proposition de loi, en vertu de laquelle un tribunal spécial devait être créé, pour solutionner tous les litiges survenus entre les Pays et les anciennes maisons régnantes au sujet des biens de celles-ci. Cette proposition de loi indiquait ce qu'il fallait considérer comme propriété privée des princes, disposait que ceux-ci supporteraient les conséquences de la guerre et de l'inflation et qu'ils n'auraient pas droit à un traitement privilégié. Mais, sans doute, se rendant compte que ces vagues prescriptions ne contenaient aucune solution précise, le Centre avait prévu, dans le paragraphe final, qu'une loi postérieure déve-

(1) *Sten. Berichte*, p. 6922.

(2) *Ibid.*, p. 6916-6918.

lopperait ces principes et en assurerait l'application (1). C'était donc ajourner la décision définitive.

Le 30 avril 1926, prirent la parole le communiste Rosenberg, le raciste Kube et le populiste bavarois Loibl. Puis, l'Assemblée envoya à sa commission juridique les amendements du parti démocrate, la contre-proposition du Centre et le projet de loi d'initiative populaire (2).

Le 6 mai 1926, la commission ayant achevé ses travaux, eut lieu au Reichstag la seconde lecture du projet de loi d'initiative populaire. Après le rapporteur Pfleger, le social-démocrate Scheidemann prit la parole pour prononcer un discours très violent contre les princes qui avaient régné dans les Pays allemands. Puis, ce fut le tour du populiste Scholz, du communiste Münzenberg, du représentant de l'Union économique Dr Bredt, du national-allemand comte von Westarp et du raciste Dr Frick. Les mêmes arguments qui avaient été déjà exposés dans les séances précédentes furent une fois de plus répétés.

Ensuite, procédant au vote, le Reichstag repoussa la contre-proposition de loi du Centre, ainsi que les amendements présentés par le parti démocrate. Il repoussa également la contre-proposition de loi raciste, ainsi que la résolution présentée par ce parti prévoyant que le projet de loi d'initiative populaire était contraire à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Il repoussa aussi le projet de loi d'initiative populaire, en faveur duquel ne votèrent que les social-

(1) Reichstag. III, 1924/26. Drucks. Nr 2236.

(2) Sten. Berichte, p. 6963-6964.

démocrates et les communistes (1). C'était maintenant au suffrage universel à se prononcer sur ce projet de loi.

Le referendum fut fixé au 20 juin 1926. L'extrême-gauche continua son agitation en faveur de la confiscation des biens des princes. Quant aux autres partis politiques, ils entreprirent une propagande énergique, pour mettre en garde l'opinion publique contre la démagogie marxiste et ils engagèrent leurs adhérents à ne pas participer au referendum.

En adoptant cette tactique, les adversaires du projet de loi d'initiative populaire poursuivaient un double but : a) le vote, à l'occasion du referendum ne serait plus secret, du moment que seuls ceux qui étaient décidés à voter pour l'adoption du projet de loi d'initiative populaire se présenteraient aux urnes. Or, par crainte de représailles, nombreux devaient être ceux qui renonceraient à voter dans de pareilles conditions ; b) Le parti social-démocrate et le parti communiste avaient protesté contre l'affirmation du gouvernement du Reich, qui avait prétendu que le projet de loi d'initiative populaire impliquait la révision de la Constitution de Weimar et que, par conséquent, il ne pouvait être adopté, par voie de referendum, que si la majorité du nombre total des électeurs allemands se prononçait en sa faveur. Ces deux partis avaient soutenu que le projet de loi d'initiative populaire n'impliquait pas la révision de la Constitution et que donc, pour son adoption, il n'avait besoin que de l'assentiment de la majorité des voix valablement exprimées. Toutefois, il avait été reconnu par des chefs de la

(1) *Ibid.*, p. 7045-7046.

social-démocratie que, dans ce dernier cas, il était indispensable que la majorité des électeurs allemands prenne part au scrutin (1). En préconisant l'abstention de leurs adhérents, les partis politiques de droite et du centre voulaient empêcher la réalisation de cette condition et rendre ainsi absolument certain l'échec du projet de loi (2).

Au début de juin 1926, une lettre privée du maréchal Hindenburg adressée à un de ses amis, dans laquelle le président du Reich déclarait désapprouver complètement le projet de loi d'initiative populaire qu'il considérait contraire au droit et à la morale, fut publiée par les journaux (3). Elle produisit une vive émotion et exaspéra l'extrême-gauche.

Le 20 juin 1926, le premier referendum eut lieu en Allemagne. Le résultat fut le suivant (4) :

Nombre total des citoyens allemands	
ayant le droit de voter.....	39.786.182
Votes exprimés	15.599.828
Votes non valables	558.916
Votes valables	15.040.912
Ont voté <i>pour</i> le projet de loi d'initiative populaire	14.455.167
Ont voté <i>contre</i> le projet de loi d'initiative populaire	585.745

(1) Rosenfeld Kurt, *Vom Volksbegehren zum Volksentscheid*, Leipziger Volkszeitung, 25 mars 1924.

(2) Il est pourtant curieux de signaler qu'un juriste aussi éminent que le conseiller ministériel Lammers, dans un article publié par la Kreuz-Zeitung, N° 66 du 9 février 1926, était d'avis que les adversaires du projet de loi d'initiative populaire devaient participer au referendum si le projet de loi n'impliquait pas la révision de la Constitution.

(3) Le Dantec, *op. cit.*, p. 170-172.

(4) *Reichsanzeiger*, n° 23 du 27 janvier 1928.

La majorité du nombre total des électeurs allemands n'ayant pas participé au vote, la résolution du Reichstag qui avait repoussé le projet de loi d'initiative populaire ne fut pas infirmée. Ce projet de loi échoua donc définitivement.

Pourtant, quelques personnes ne se rendirent pas compte de la portée exacte de ce résultat. Elles ne pouvaient pas croire qu'un projet de loi, en faveur duquel s'étaient prononcés plus de quatorze millions de citoyens allemands et contre lequel n'avaient voté que 600.000 citoyens, avait été repoussé par le peuple. Notamment l'ancien député social-démocrate Max Quarck, membre de l'Assemblée Nationale de 1919, publia un article dans la *Volksstimme* du 25 juin 1926, dans lequel il déclara que le suffrage universel avait adopté le projet de loi relatif à la confiscation des biens des anciennes maisons régnautes. Cependant, le social-démocrate Katzenstein, qui lui aussi avait été membre de l'Assemblée Nationale de 1919, reconnut loyalement que cette opinion était erronée, car elle était contraire à l'article 75 de la Constitution de Weimar (1).

Dans son arrêt du 17 octobre 1927, le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag a considéré qu'il était sans intérêt d'examiner si le projet de loi d'initiative populaire impliquait la révision de la Constitution. La majorité des électeurs allemands n'ayant pas participé au referendum du 20 juin 1926, ce projet de loi, même s'il n'était pas contraire à la Constitution, n'avait pu être adopté par le suffrage

(1) Katzenstein S., *op. cit.*, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 596.

universel. Le Tribunal remarquait, en effet, que le Reichstag ayant repoussé, le 6 mai 1926, le projet de loi d'initiative populaire, cette décision du Reichstag n'aurait pu être infirmée que dans l'hypothèse où la majorité des électeurs allemands aurait pris part au vote et où la majorité des voix valablement exprimées se serait prononcée en faveur du projet de loi. Or, aucune de ces conditions n'avait été réalisée (1).

A la suite du résultat négatif du referendum et de l'impuissance du Reichstag, un accord intervint, en octobre 1926, entre la Prusse et les Hohenzollern. Ceux-ci se virent reconnaître la propriété de palais, de châteaux et de terres longuement énumérés dans la convention signée entre les deux parties. D'autre part, des châteaux, des palais, des forêts et des terres, des objets d'art, etc., furent attribués à la Prusse. Une indemnité de 15 millions de marks-or, payable jusqu'au 3 mai 1927, fut accordée aux Hohenzollern. Le Landtag prussien approuva cet accord (2).

Dans les autres Pays allemands, les tribunaux eurent à se prononcer sur les prétentions des membres des anciennes familles régnantes. La plupart des litiges furent donc tranchés par la voie judiciaire.

IV. — *Le projet de loi de la Ligue des épargnants.*

A la suite de sa défaite militaire, l'Allemagne traversa une des plus graves crises financières que l'histoire ait connue. Ayant à faire face à des charges écri-

(1) Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, 1929, p. 419-420.

(2) Preussische Gesetzsammlung, 1926, p. 267-269,

santes, ne pouvant tirer les ressources nécessaires des contribuables appauvris par la guerre, elle eut recours à l'inflation. Les émissions de billets de banque atteignirent bientôt des chiffres astronomiques. La valeur du mark devint dérisoire.

Alors qu'en juin 1921, le dollar valait 65 marks, un an plus tard, le 10 novembre 1922, il valait 7.675 marks ; en juillet 1923, le dollar était déjà coté plus d'un million de marks ; en août 1923, 4 millions et demi de marks (1). Et la hausse continua.

Voici les variations du mark-papier par rapport au mark-or (2) :

En janvier 1922	un mark-or valait	46 marks-papier.
En juillet 1922	—	117 —
En janvier 1923	—	4.280 —
En juillet 1923	—	84.000 —
En août 1923	—	1 million —
En septembre 1923	—	24 millions —
En octobre 1923	—	6 milliards —
En novembre 1923	—	100 milliards —
En décembre 1923	—	1.000 milliards —

On sait dans quelles conditions, à la fin de 1923, l'Allemagne procéda à la création d'une nouvelle monnaie, le *Rentenmark*, dont elle réussit à stabiliser la valeur (3). La loi du Reich du 30 août 1924, entrée en vigueur le 11 octobre de la même année, créa enfin le

(1) Heimann Hugo, *Der Kampf um die Aufwertung*, Berlin (1926), p. 4-5.

(2) Nous empruntons ces chiffres au livre si intéressant de M. Albert Rivaud, *Les crises allemandes* (1919-1931), Paris, 1932, p. 67.

(3) Rivaud A., *op. cit.*, p. 81-86.

Reichsmark, monnaie basée sur l'or. Les anciens marks-papier furent échangés contre des Reichsmarks, à raison de mille milliards de marks-papier pour un Reichsmark (1).

Les victimes de l'inflation furent innombrables. Celui qui était créancier d'une somme d'argent, par suite de la dépréciation du mark, voyait sa créance réduite à zéro. Celui qui, au prix de grandes privations, avait amassé quelques économies qu'il avait déposées à la Caisse d'épargne, perdait toutes ses économies. Celui qui, au début de l'inflation, avait vendu une propriété immobilière, avait fait une opération désastreuse. Celui qui avait placé ses capitaux dans des titres de rente était bien mal récompensé de la confiance qu'il avait eue en l'Etat. L'inflation avait pour conséquence la ruine complète de nombreuses catégories de citoyens, catégories d'autant plus intéressantes que, par leurs qualités, par leur sobriété et leur caractère discipliné, par leur rôle économique et social, elles constituaient l'élément le plus solide de l'Etat.

Plusieurs associations se fondèrent pour la défense des victimes de l'inflation. La plus connue fut la « Ligue des épargnants » (*Sparerbund*) dont le Docteur Best fut l'un des chefs. Deux nouveaux partis politiques furent créés, dont le titre seul indiquait que le point essentiel de leur programme était la lutte pour la revalorisation. Ce furent la « *Deutsche Aufwertungs und Aufbauartei* » et la « *Aufwertungs und Wiederaufbauartei* » (2).

(1) Schaeffer et Keidel, *Die Hauptfragen der Geldentwertung und Aufwertung nach bürgerlichem Recht*, Leipzig, 1925, p. 3.

(2) Heimann H., *op. cit.*, p. 18.

Aux élections pour le Reichstag du 7 décembre 1924, le Docteur Best fut élu sur la liste du parti allemand-national ; le parti national-socialiste s'engagea, au cours de la campagne électorale, à prêter tout son appui, dans le nouveau Reichstag, aux idées du Docteur Best (1). Des engagements plus ou moins analogues furent pris aussi par la plupart des autres groupements.

Les questions posées par l'inflation étaient particulièrement difficiles à résoudre. Les intérêts en présence étaient considérables. Dans le parti allemand-national l'influence des propriétaires ruraux était très puissante et l'influence des grands industriels n'était pas négligeable. Or, aussi bien les uns que les autres avaient largement bénéficié de la dépréciation du mark, qui avait réduit leurs dettes à des sommes insignifiantes. Pour ces raisons, les Allemands-nationaux, malgré leurs promesses électorales, ne pouvaient se rallier, notamment en ce qui concernait la revalorisation des hypothèques, aux solutions proposées par les associations des victimes de l'inflation.

Bientôt, le Docteur Best, désapprouvant l'attitude du parti allemand-national, se retira de ce groupement. Il adhéra ensuite à la fraction raciste du Reichstag (2).

Après de longues discussions, le Reichstag adopta en juillet 1925 deux lois réglementant quelques-unes des conséquences de l'inflation. En ce qui concerne la première de ces lois, nous avons déjà indiqué dans un chapitre précédent que la minorité de cette Assemblée demanda l'ajournement de deux mois de la pu-

(1) Heimann H., *op. cit.*, p. 18-19 et p. 34.

(2) Heimann H., *op. cit.*, p. 36-37.

blication. Cette demande ne fut pas prise en considération, la majorité du Reichstag et du Reichsrat ayant voté une déclaration d'urgence, en vertu de laquelle le président du Reich publia la loi aussitôt.

Cette loi du 16 juillet 1925 était intitulée « loi pour la revalorisation des hypothèques et d'autres créances ». Elle limitait la revalorisation des hypothèques à 25 pour cent de leur valeur or (§ 4). Cependant, le débiteur pouvait demander que sa dette fût revalorisée à un taux moindre, en prouvant que la situation de sa fortune ne lui donnait pas la possibilité de payer 25 pour cent de la valeur or de sa dette (§ 8). En outre, les créances hypothécaires revalorisées n'étaient exigibles qu'à partir du 1^{er} janvier 1932 (§ 25). Jusqu'à cette date, le débiteur jouissait par conséquent d'un moratorium. La loi fixait aussi le taux de l'intérêt à acquitter par le débiteur. Jusqu'au 1^{er} janvier 1925, le débiteur ne payait aucun intérêt. A partir du 1^{er} janvier 1925, il devait payer 1/2 pour cent ; à partir du 1^{er} juillet 1925, il devait payer 2 1/2 pour cent ; puis 3 %, à partir du 1^{er} janvier 1926, et 5 %, à partir du 1^{er} janvier 1928 (§ 8). Les droits réels en général étaient revalorisés à raison de 25 % de leur valeur or (§ 31). Les obligations des entreprises industrielles et similaires n'étaient revalorisées qu'au taux de 15 % (§ 33). Les dépôts dans les Caisses d'épargne étaient soumis à une procédure assez compliquée, mais le taux de revalorisation ne pouvait être inférieur à 12 1/2 pour cent (§ 55) (1).

(1) Schaeffer et Keidel, *Das neue Aufwertungsgesetz*, Leipzig, 1925, p. 2-3.

Pour comprendre exactement en quoi consistait cette revalorisation, considérons le cas d'une hypothèque de 100.000 marks constituée le 11 septembre 1920. Le 11 septembre 1920, cent marks-papier valaient 6,80 marks-or (1). Par conséquent, cent mille marks-papier représentaient alors 6.800 marks-or. Les hypothèques n'étant revalorisées qu'au taux de 25 % de leur valeur or, la somme de 6.800 marks-or était diminuée des trois-quarts ; donc elle était réduite à 1.700 Reichsmarks. L'hypothèque de 100.000 marks-papier constituée le 11 septembre 1920, en vertu de la loi du 16 juillet 1925, était ainsi revalorisée à 1.700 Reichsmarks.

On voit que les « sacrifices » imposés aux débiteurs étaient très légers, ceux-ci n'ayant à payer qu'un quart de leur dette, parfois même moins. Ils étaient protégés par un moratorium de plus de six ans et le taux de l'intérêt était dérisoire.

La seconde loi du 16 juillet 1925 s'occupait de la revalorisation des emprunts publics. Elle commençait par énumérer certains emprunts contractés par le Reich qui étaient exclus de la revalorisation (§ 3). D'autres emprunts du Reich étaient échangés contre de nouveaux titres, dans la proportion de 2,5 %, c'est-à-dire un titre en valeur nominale de mille marks des anciens emprunts était échangé contre un titre nouveau en valeur nominale de 25 Reichsmarks (§ 5) ; ne bénéficiaient toutefois de cette revalorisation que ceux qui avaient acquis les titres d'emprunt avant le 1^{er} juillet 1920 (§ 8). Une rente annuelle, ne pouvant dépasser huit cents Reichsmarks, était accordée à ceux qui

(1) Conformément au tableau annexé à la loi. *Ibid.*, p. 120.

avaient acquis des titres d'emprunts du Reich avant le 1^{er} juillet 1920 et qui se trouvaient dans l'indigence. Cette rente, dans certaines circonstances, pouvait être augmentée jusqu'à mille Reichsmarks au maximum (§ 20). Des dispositions similaires étaient prévues pour la revalorisation des emprunts des Pays et des communes. Enfin, les bons du Trésor de la série K 1923 étaient échangés contre des titres de la nouvelle rente, à raison d'un titre en valeur nominale de 25 Reichsmarks contre des bons du Trésor série K 1923 en valeur nominale de 16.700.000 marks. Quant aux bons du Trésor de la série K 1924, ils étaient échangés à raison d'un titre en valeur nominale de 25 Reichsmarks contre des bons du Trésor série K 1924 en valeur nominale de 50 milliards de marks.

Ces deux lois mécontentèrent profondément les victimes de l'inflation, qui se considérèrent scandaleusement spoliées. Estimant que la majorité du Reichstag n'avait pas tenu ses engagements électoraux, encouragée sans doute par le résultat de l'initiative populaire relative à l'expropriation des anciennes maisons régnantes, la Ligue des épargnants décida de s'adresser directement au peuple. En avril 1926, elle présenta au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission signée par plus de 5.000 citoyens allemands, relative à un projet de loi d'initiative populaire concernant la revalorisation des emprunts publics, des hypothèques et des autres créances. Le Docteur Best était l'« homme de confiance » (1) des promoteurs de cette demande.

(1) Sur le rôle de l'« homme de confiance », voir page 308.

Le projet de loi élaboré par la Ligue des épargnants était très long (1). Il comprenait 124 paragraphes divisés en trois « articles ». S'il avait été soumis à une votation populaire, cette longueur démesurée aurait eu de grands inconvénients, la lecture d'un tel projet de loi étant très ardue. En outre, nombreux auraient été les lecteurs de ce projet de loi qui, faute de connaissances juridiques, n'auraient pu comprendre le sens exact de ses dispositions.

En ce qui concerne les emprunts publics, le projet de loi prévoyait leur revalorisation au taux de 50 pour cent, les titres revalorisés étant échangés contre les titres d'un nouvel emprunt. Pour les titres acquis avant le 1^{er} juillet 1920, c'était leur valeur nominale qui était ainsi revalorisée. Pour les titres acquis après le 30 juin 1920, ce n'était plus leur valeur nominale, mais leur prix d'achat rapporté à la parité de l'or qui était revalorisé de 50 pour cent (article 1, § 6). Par exemple, si le 11 janvier 1922, on avait acheté un titre de rente en valeur nominale de 10.000 marks au prix de 5.000 marks-papier, le mark-papier valant à cette date 4,54 Pfennigs-or (2), cinq mille marks-papier auraient valu 227 marks-or; ces 227 marks-or, revalorisés au taux de 50 %, auraient représenté 113,50 Reichsmarks. Par conséquent, en échange du titre de 10.000 marks-papier acquis le 11 janvier 1922, on aurait dû recevoir des titres en valeur nominale de

(1) Le texte de ce projet de loi m'a été communiqué par la « Ligue des épargnants ».

(2) Conformément au tableau annexé au projet de loi qui indiquait la valeur du mark-papier par rapport au mark-or du 1^{er} janvier 1919 au 21 novembre 1923.

113,50 Reichsmarks du nouvel emprunt. Les titres du nouvel emprunt devaient produire, à partir du 1^{er} janvier 1926, un intérêt annuel de 3 pour cent. A partir du 1^{er} janvier 1931, cet intérêt pouvait être augmenté (art. 1, § 12).

Le projet de loi prévoyait, en outre, qu'aux victimes de l'inflation se trouvant dans l'indigence, une rente annuelle de 1.600 Reichsmarks au maximum pouvait être accordée (art. 1, § 15).

Des dispositions analogues devaient être appliquées aux emprunts des Pays et des communes (art. 1, § 21 et § 30).

Quant aux hypothèques, le projet de loi les revalorisait au taux de 50 pour cent de leur valeur or. Mais le créancier obtenait le droit de demander l'augmentation du taux de revalorisation, et, au contraire, le débiteur pouvait demander sa diminution, en se fondant l'un et l'autre sur l'équité (art. II, § 7).

En principe, les dettes hypothécaires revalorisées ne devenaient exigibles qu'à partir du 1^{er} janvier 1932 (art. II, § 21). Les intérêts étaient de 3 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1925, de 4 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1926 et de 5 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1927 (art. II, § 24).

Les obligations des entreprises industrielles et similaires étaient revalorisées au taux de 50 pour cent de leur valeur or ; elles devaient produire les mêmes intérêts que les hypothèques (art. II, § 30 et § 33).

Les dépôts dans les Caisses d'épargne devaient être revalorisés d'après une procédure spéciale, mais le taux de la revalorisation ne pouvait être inférieur à 50 pour cent de leur valeur or (art. II, § 41).

Les locataires d'immeubles grevés d'hypothèques revalorisées ne pouvaient recevoir congé avant le 1^{er} janvier 1932. Leur loyer, jusqu'à la même date, ne devait pas dépasser le loyer d'avant-guerre (art. II, paragraphe 27).

Les billets de banque émis avant le 5 août 1914 et qui avaient été possédés par la même personne depuis le 1^{er} janvier 1919 devaient être rachetés par la Banque d'émission au taux de 50 pour cent de la valeur nominale. La revalorisation des billets de banque émis avant le 1^{er} janvier 1917 était également envisagée.

Telles étaient les principales dispositions du projet de loi élaboré par la Ligue des épargnants. En prévoyant en général une revalorisation de 50 pour cent (1), il était bien plus favorable aux victimes de l'inflation que les deux lois du 16 juillet 1925.

Le gouvernement du Reich, qui ne comprenait alors que des représentants des partis modérés, le Docteur Luther étant chancelier, considéra que la question de la revalorisation ne pouvait être remise en discussion sans entraîner de graves dangers pour la situation économique et financière de l'Allemagne. Le cabinet prit donc la décision de repousser la demande d'admission de la Ligue des épargnants. Dans le but évi-

(1) Le Docteur Mügel, spécialiste des questions de revalorisation, a affirmé que les obligations imposées au Reich par le projet de la Ligue des épargnants étaient tellement lourdes, que le Reich se serait trouvé dans l'impossibilité de les exécuter. À son avis, les débiteurs non plus n'auraient pu payer les hypothèques revalorisées de 50 pour cent, (Mügel, *Die Volksbegehren zur Aufwertung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 698-701 ; Voir aussi la réponse du Dr Best, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 991-995, et la réplique du Dr Mügel, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 995-999).

dent d'éviter que la légalité d'une telle décision ne soit contestée, il présenta au Reichstag, le 6 mai 1926, un projet de loi qui prévoyait l'adjonction d'une nouvelle phrase au paragraphe 1, alinéa 2 de la loi du 17 juin 1921 sur le referendum (1). Le paragraphe 1, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921 dispose qu'en ce qui concerne le budget, les lois d'impôts et de traitements, un referendum ne peut pas avoir lieu à la suite d'une initiative populaire. Cet alinéa reproduit donc, sous une forme différente, les dispositions de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Or, d'après la nouvelle phrase que le gouvernement proposait au Reichstag d'ajouter au paragraphe 1, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921, les lois qui réglementaient les conséquences de l'inflation monétaire survenue avant le 14 février 1924 étaient assimilées au budget, aux lois d'impôts et de traitements. Si ce projet avait été adopté, une initiative populaire ayant pour objet des questions concernant l'inflation aurait été inadmissible. Le gouvernement voulait en outre empêcher, au cas où ce projet serait devenu loi, que son abrogation ou sa modification puissent être sollicitées par voie d'initiative populaire. C'est pourquoi, l'article 3 du projet prévoyait que seul le président du Reich pourrait demander l'avis du peuple sur la modification ou l'abrogation de cette loi. Or, cette prescription impliquait incontestablement la révision de la Constitution de Weimar (2). En effet, la Constitution

(1) Le texte de ce projet de loi est reproduit par le Dr Kaisenberg, dans son livre *Volksentscheid und Volksbegehren*, 2^e édition, Berlin, 1926, p. 11-12.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, t. VI, p. 186.

du Reich prévoyant que le peuple est souverain, qu'il est le titulaire du pouvoir étatique, le législateur ordinaire ne pouvait porter atteinte aux droits du peuple, en l'empêchant de modifier ou d'abroger une loi. Le projet du gouvernement impliquait la révision de la Constitution aussi pour un second motif. En assimilant les lois relatives à l'inflation aux lois d'impôts et de traitements et au budget, une nouvelle exception était ajoutée à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar. Cette nouvelle exception n'aurait été valable que si elle avait été votée conformément à la procédure prévue pour les révisions constitutionnelles. Ce projet de loi ne pouvait donc être adopté par le Reichstag qu'à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers de ses membres participant au scrutin. Or, la situation politique était telle que la réalisation de cette double condition semblait peu probable.

Peu de temps après avoir présenté au Reichstag ce projet de loi, le cabinet Luther fut mis en minorité par cette Assemblée et dut se retirer. Le cabinet Marx qui lui succéda, se rendant compte qu'il ne pouvait compter sur une majorité des deux tiers, retira le projet de loi (1).

Invoquant alors l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, le ministre de l'intérieur du Reich repoussa, le 18 août 1926, la demande d'admission de la Ligue des épargnants. Sa décision est longuement motivée (2). Il constate qu'en vertu de l'article

(1) Dr Wunderlich, *Aus dem Reichstage*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 1086.

(2) Elle est reproduite par Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben*

73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, le budget ne peut pas faire l'objet d'une initiative populaire. Or, le projet de loi élaboré par la Ligue des épargnants prévoit la revalorisation des emprunts du Reich. Cette revalorisation obligerait le Reich à inscrire dans son budget les crédits nécessaires pour le paiement des intérêts et pour l'amortissement des titres revalorisés. Ce projet de loi, déclare le ministre, doit, par conséquent, être considéré comme un projet de loi relatif au budget, car, s'il était adopté et s'il entraînait en vigueur, il aurait non seulement des répercussions budgétaires directes, mais les dépenses qu'il imposerait au Reich anéantiraient le budget.

Cette décision fut sévèrement critiquée par une partie de la presse. La *Frankfurter Zeitung* estimait que l'interprétation donnée par le ministre de l'intérieur du Reich à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar était particulièrement dangereuse, car toutes les lois ont des répercussions budgétaires. Les arguments que le ministre de l'intérieur avait invoqués pour repousser la demande d'admission présentée par la Ligue des épargnants pourraient à l'avenir être opposés à tout projet de loi d'initiative populaire, affirmait la *Frankfurter Zeitung* (1).

L'ancien député social-démocrate Keil, dont on se rappelle le rôle important à l'Assemblée Nationale de 1919, publia un article dans le *Vorwärts*, accusant le ministre de l'intérieur d'avoir violé la Consti-

unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 135.

(1) *Gefährliche Argumente. Zu dem abgelehnten Volksbegehren der Sparer*, *Frankfurter Zeitung*, n° 619 du 21 août 1926,

tution. Keil déclarait qu'en vertu de l'article 73, alinéa 4, seuls le budget, les lois d'impôts et de traitements ne pourraient faire l'objet d'une initiative populaire. Les lois ayant des conséquences budgétaires n'entraient dans aucune de ces trois catégories. Quelle loi, se demandait-il, n'a pas de répercussions budgétaires ? Avec l'interprétation adoptée par le ministre de l'intérieur, la législation directe par le peuple devenait une simple apparence, « un couteau sans lame » (1).

Nous avons déjà indiqué précédemment que de nombreux auteurs attribuent au terme *Haushaltsplan* de l'article 73, alinéa 4, un sens très large. D'après eux, *Haushaltsplan* ne désignerait pas seulement le budget, mais, en général, les lois qui, par les dépenses qu'elles entraîneraient ou par les recettes qu'elles procureraient au Trésor, exerceraient une profonde influence sur le budget (2). Le ministre de l'intérieur n'avait fait, en somme, qu'adopter ce point de vue.

V. — *Le projet de loi pour le rétablissement de la fortune du peuple.*

Le 28 février 1927, une association fondée pour la défense des victimes de l'inflation et qui se proposait aussi de défendre les intérêts des locataires, présenta au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission relative à un projet de loi d'initiative populaire.

(1) Keil W., *Das Volksbegehren der Sparer. Eine ungerechte Entscheidung*, Vorwärts, 25 août 1926. C'est par erreur que M. Le Dantec, *op. cit.*, p. 199, a attribué à Katzenstein l'article de Keil.

(2) Anschütz, *op. cit.*, p. 339, note 1.

Le projet de loi que cette association avait élaboré et qu'elle intitulait « projet de loi pour le rétablissement de la fortune du peuple », comprenait 29 paragraphes divisés en nombreux alinéas (1). Il prévoyait la revalorisation intégrale, c'est-à-dire cent pour cent, des hypothèques et des autres créances. Des dispositions spéciales étaient consacrées aux obligations, qui devaient également, en principe, bénéficier d'une revalorisation intégrale. Il devait en être de même pour les dépôts confiés aux banques et aux Caisses d'épargne. Les billets de banque émis avant le 1^{er} janvier 1919 devaient être échangés pour leur valeur nominale. Un billet de cent marks émis le 20 décembre 1918, devait, par conséquent, être échangé contre cent Reichsmarks. Les billets de banque émis après le 31 décembre 1918 devaient être repris par la Banque d'émission pour la valeur or que ces billets avaient eue le jour de leur émission. Le projet de loi ajoutait qu'il fallait procéder à cette revalorisation en prenant toutes les précautions nécessaires pour que la nouvelle monnaie allemande, c'est-à-dire le Reichsmark, ne soit exposée à aucun danger (§ 6). Il oubliait pourtant d'indiquer lui-même quelles devaient être ces précautions.

En outre, celui qui avait vendu un immeuble entre le 1^{er} janvier 1919 et le 31 décembre 1923 pouvait

(1) Ce projet a été publié par la « communauté du travail du Reich » dans une brochure intitulée : *Denkschrift der Reichs - Arbeitsgemeinschaft der Aufwertungs, Geschädigten - und Mieter - Organisationen zu dem am 28 Februar 1927 dem Herrn Reichsminister des Innern überreichten Antrag auf Zulassung des Gesetzesentwurfes zur Wiederherstellung des Volksvermögens zum Volksbegehren*, Berlin, 1927.

récupérer cet immeuble, en restituant à l'acheteur le prix de vente, les impôts que celui-ci avait payés et la valeur des améliorations qu'il avait entreprises, si celles-ci avaient augmenté la valeur de l'immeuble (§ 11).

Les titres d'emprunts publics acquis avant le 1^{er} janvier 1919 étaient échangés, pour la même valeur nominale, contre des titres d'un nouvel emprunt. Pour les titres acquis après le 31 décembre 1918, c'était la valeur or de leur prix d'acquisition qui était revalorisée. Les titres du nouvel emprunt produisaient un intérêt annuel de 2 1/4 %, qui, à partir du 1^{er} janvier 1937, devait être augmenté jusqu'à 4 1/2 % (§ 20).

Les débiteurs dont la dette avait été revalorisée ne devaient payer annuellement que 2 1/4 pour cent d'intérêt à leurs créanciers et, s'il avait été stipulé un intérêt supérieur à 2 1/4 pour cent, le surplus devait être versé, jusqu'au 31 décembre 1936, à un « Office ». Cette disposition ne s'appliquait ni aux emprunts publics, ni aux Caisses d'épargne, banques et institutions de crédit. L'Office, avec ces ressources, devait construire des maisons d'habitation, afin de solutionner la crise des logements ; il devait venir en aide aux victimes de l'inflation qui n'avaient pu bénéficier de la revalorisation ; il devait accorder des prêts, sans intérêt, aux indigents, de préférence aux blessés de guerre, aux ouvriers et aux familles nombreuses ; il devait contribuer au paiement des intérêts et à l'amortissement des dettes du Reich (§ 23).

Le projet de loi s'occupait aussi des locataires et décidait que les loyers ne devaient pas être supérieurs à ceux d'avant-guerre. Si un locataire était devenu

indigent, il pouvait obtenir de l' « Office » dont il vient d'être parlé, un emprunt, sans intérêt, destiné au paiement de son loyer (§ 27).

En lisant ce projet de loi, on ne sait pas ce qu'il faut admirer le plus : la naïveté de ses auteurs ou leur démagogie ? Sans doute, le désir de rétablir intégralement la fortune du peuple allemand était très louable. Mais, avec le Docteur Mügel, il convient de reconnaître que la réalisation de ce désir était impossible (1). Revaloriser intégralement les créances, les emprunts publics, les obligations et même les billets de banque, annuler la vente des propriétés immobilières, construire des habitations à bon marché, secourir les victimes de l'inflation, les blessés de guerre et les familles nombreuses, protéger les locataires, c'étaient, sans doute, d'admirables buts. Mais comment et avec quels moyens les réaliser ?

Le ministre de l'intérieur du Reich n'hésita pas à repousser la demande d'admission de la « communauté du travail ». Le 18 mars 1927, il faisait connaître sa décision (2). Considérant que ce projet de loi voulait obliger les débiteurs, dont la dette avait été revalorisée, de verser une partie des intérêts à un Office, qui devait employer ces sommes à diverses œuvres d'intérêt général, le ministre estima qu'il s'agissait là d'un impôt spécial. En effet, cet Office était un établissement public, qui devait être créé en vertu d'une ordonnance du ministre de la justice du Reich.

(1) Mügel, *op. cit.*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 695.

(2) Elle a été reproduite par Poetzsch-Heffter, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 136.

Le projet de loi lui donnait le droit de contraindre administrativement les débiteurs à remplir leurs obligations. Or, de l'avis du ministre, les contributions versées obligatoirement, en vertu d'une loi, à un établissement public sont des impôts. C'est pourquoi, en vertu de l'article 73, alinéa 4 de la Constitution de Weimar, ce projet de loi ne pouvait pas faire l'objet d'une initiative populaire, seul le président du Reich ayant le droit de soumettre une loi d'impôt au referendum.

Cette décision du ministre de l'intérieur du Reich fut examinée par la commission juridique du Reichstag, au cours du mois de mars 1927. A l'unanimité, la commission approuva le point de vue du ministre, les représentants des divers groupes politiques étant tous d'avis que le projet de loi de la « communauté du travail » était un projet de loi d'impôt (1).

VI. — *Le projet de loi relatif à l'interdiction de la construction des croiseurs et des cuirassés.*

En 1928, le Reichstag, approuvant la mise en construction d'un cuirassé, accorda, à l'occasion du vote du budget, au ministre de la défense nationale, les crédits sollicités. Le parti social-démocrate, alors dans l'opposition, vota contre ces crédits.

Le Reichstag ayant été dissous et, aux élections du 20 mai 1928, le parti social-démocrate ayant remporté un grand succès, un nouveau cabinet fut constitué le

(1) Wunderlich, *Der Rechtsausschuss des Reichstages und die Aufwertung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1927, p. 583.

29 juin 1928, comprenant quatre représentants de la social-démocratie, dont le chancelier Hermann Müller (1).

Après avoir examiné attentivement la situation financière du Reich, le gouvernement décida, le 10 août 1928, de commencer la construction du cuirassé (2).

Le parti communiste présenta alors, au début de septembre 1928, au ministre de l'intérieur du Reich, une demande d'admission concernant un projet de loi d'initiative populaire. Ce projet de loi ne contenait qu'un seul article disposant qu'il était interdit de construire des cuirassés et des croiseurs-cuirassés.

Le 17 septembre 1928, le ministre de l'intérieur du Reich faisait savoir qu'il avait accueilli favorablement la demande d'admission que lui avait adressée le parti communiste. Il fixa le délai d'inscription sur les listes de l'initiative populaire du 3 au 16 octobre (3). Alors qu'autrefois il ne s'était décidé qu'avec une extrême lenteur, cette fois-ci il semblait vouloir hâter le plus possible la procédure.

Les communistes n'avaient entrepris cette initiative populaire que dans le but de faire de l'agitation en faveur de leur parti. La social-démocratie était surtout l'objet de leurs attaques. Ils l'accusaient d'avoir trahi les intérêts du prolétariat et de s'être inféodée

(1) Bilfinger Carl, *Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 16, 1929, p. 417-418.

(2) *Ibid.*, p. 420 ; Simons Hans, *Panzerschiffaffäre*, Sozialistische Monatshefte, t. 67, 1928, p. 881.

(3) Bilfinger C., *op. cit.*, p. 420 ; Finger, *Das Volksbegehren « Panzerkreuzer-Verbot »*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1928, p. 1369.

aux capitalistes et aux « marchands de canons ». L'attitude du parti social-démocrate avait été, en effet, assez singulière. En décembre 1927 au Reichsrat, en mars 1928 au Reichstag, les représentants de ce parti avaient voté contre la première tranche des crédits destinés à la construction du cuirassé. En août 1928, le gouvernement qui comprenait quatre social-démocrates décidait pourtant de commencer la construction du cuirassé. La contradiction était évidente.

Exploitant dans leur presse et dans leurs réunions publiques cette contradiction, les communistes espéraient que de nombreux social-démocrates s'inscriraient sur les listes de l'initiative populaire. Ils croyaient en outre que, mécontents de l'attitude de leurs chefs, les ouvriers abandonneraient en masse le parti social-démocrate, devenu le complice de la bourgeoisie, pour adhérer au parti communiste (1).

Les partisans de la III^e Internationale eurent recours à une propagande très active. Ils firent apparaître devant les masses le spectre funèbre de la guerre. Ils invoquèrent l'inutilité des dépenses militaires, le poids écrasant des impôts, la possibilité de consacrer aux chômeurs et aux œuvres d'assistance sociale les sommes destinées au cuirassé. Le thème était d'ailleurs facile à développer.

Un groupe d'intellectuels prêta son appui à la démagogie rouge. Au début d'octobre 1928, un manifeste signé par des savants, des hommes de lettres, des artistes, etc., fut adressé au peuple allemand, lui conseillant de s'opposer à la construction du cuirassé.

(1) Simons H., *op. cit.*, Sozialistische Monatshefte, 1928, p.881.

Parmi les signataires, on lisait le nom du professeur Einstein, celui d'Arnold Zweig et même celui de l'artiste de cinéma Lil Dagover (1).

Pourtant, cette propagande enregistra un échec pénible. Lorsque les listes d'inscription furent closes, le 16 octobre 1928, le nombre total des citoyens allemands qui s'y étaient valablement inscrits était à peine de 1.216.501. Le chiffre total des électeurs allemands qui devait être pris en considération était celui enregistré lors des élections du 20 mai 1928. Ce nombre était d'environ 41.340.000. Sur les listes de l'initiative populaire ne s'étaient donc inscrits que 2,94 pour cent des électeurs du Reich. Le projet de loi communiste, n'ayant pu réunir les signatures de 10 pour cent des électeurs, succomba donc dans cette seconde phase de la procédure (2).

VII. — *La « loi de liberté ».*

Le parti allemand-national, surtout depuis que l'influence du Docteur Hugenberg y était devenue prépondérante, s'était déclaré profondément hostile à la politique de Stresemann. Le ministre des affaires étrangères du Reich était accusé de faire continuellement des concessions à la France, sans rien obtenir en échange. Ses efforts pour rendre plus cordiales les relations franco-allemandes étaient désapprouvés énergiquement. Sa politique, disait-on, était celle de l'exécution du traité de Versailles. Elle consolidait

(1) Deutsche Zeitung, n° 234b du 4 octobre 1928.

(2) Hartwig W., *op. cit.*, p. 117.

donc ce traité, elle empêchait l'Allemagne de se libérer de l'esclavage auquel ses ennemis l'avaient réduite. Stresemann était désigné par la presse d'extrême-droite comme un homme néfaste, qu'on n'hésitait pas à accabler des pires outrages.

En 1929, le Plan Young qui s'occupait d'un nouvel aménagement de la dette allemande dite des « réparations », fut l'occasion pour les nationalistes de toute nuance de redoubler leurs attaques contre Stresemann. Ne disposant dans le Reichstag que d'un petit nombre de mandats (1), ne pouvant par conséquent renverser le cabinet du social-démocrate Hermann Müller, qui comprenait les représentants du parti populiste allemand, du Centre, des populistes bava-rois, des démocrates et de la social-démocratie, le parti allemand-national décida d'entreprendre la lutte en dehors du Parlement. Dans ce but, il obtint l'appui des « Casques d'acier » (*Stahlhelm*), organisation militaire d'extrême-droite, en liaison étroite avec le parti allemand-national. Les chefs des deux groupements se mirent d'accord sur les termes d'un projet de loi d'initiative populaire. Le 28 septembre 1929, en qualité de présidents du comité pour l'initiative populaire, Franz Seldte, au nom du *Stahlhelm*, et le Docteur Hugenberg, au nom du parti allemand-national, présentèrent au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission. Deux jours plus tard, le 30 septembre 1929, le ministre de l'intérieur fit savoir qu'il avait admis cette demande et qu'il avait fixé le

(1) Il n'y avait au Reichstag que 77 Allemands-nationaux et 12 nationaux-socialistes, sur un total de 491 députés (*Stenographische Berichte*, 1929, p. 3369-3373).

délai d'inscription sur les listes de l'initiative populaire du 16 au 29 octobre (1).

Le projet de loi élaboré par le « Casque d'acier » et le parti allemand-national était intitulé « projet de loi contre la mise en esclavage du peuple allemand » (*Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des Deutschen Volkes*). Comme terme distinctif, ses auteurs avaient choisi celui de *Freiheitsgesetz*, qui signifie « loi de liberté » (2).

Le projet de loi était divisé en cinq paragraphes. Le premier paragraphe disposait que le gouvernement du Reich devait aussitôt communiquer aux puissances étrangères que la culpabilité d'avoir provoqué la guerre, attribuée à l'Allemagne par le traité de Versailles, était contraire à la vérité historique, qu'elle était fondée sur des suppositions fausses et qu'au point de vue international elle était sans valeur.

En vertu du deuxième paragraphe, le gouvernement du Reich devait prendre les mesures nécessaires pour l'abrogation du fameux article 231 du traité de Versailles, par lequel l'Allemagne et ses alliés ont reconnu avoir été les agresseurs en août 1914. Le gouvernement devait également s'efforcer d'obtenir l'abrogation des articles 429 et 430 du même traité, relatifs à l'occupation de la Rhénanie. Il devait enfin faire le nécessaire pour que les territoires allemands occupés par des troupes étrangères soient évacués immédiatement et sans condition, aucune espèce

(1) Reichstag. IV, 1929. Drucks. Nr 1429.

(2) Nous citons ce projet de loi d'après le texte communiqué au Reichstag, Drucks. Nr 1429, 4^e législature, 1929.

de contrôle étranger ne devant être exercé à l'avenir sur des territoires allemands, indépendamment de l'acceptation par l'Allemagne ou de son refus d'accepter les résolutions de la conférence de La Haye (1).

Le troisième paragraphe du projet de loi interdisait au gouvernement du Reich d'assumer, vis-à-vis de l'étranger, de nouvelles obligations qui seraient fondées sur la prétendue culpabilité de l'Allemagne dans la provocation de la guerre. Ce paragraphe précisait que dans cette catégorie rentraient les obligations que le Plan Young et les conventions relatives à ce Plan voulaient imposer à l'Allemagne. Si, contrairement à ces dispositions, le chancelier du Reich, ou les ministres du Reich, ou leurs plénipotentiaires, signaient un traité mettant à la charge de l'Allemagne de telles obligations, le paragraphe 4 prévoyait qu'ils seraient punis conformément au paragraphe 92, numéro 3, du Code pénal (2).

Enfin le cinquième et dernier paragraphe contenait la banale formule disposant que « la présente loi entre en vigueur le jour de sa publication ».

Quelques jours à peine après l'admission de la demande de l'extrême-droite, au moment même où la procédure de l'initiative populaire était commen-

(1) Il s'agit de la conférence de La Haye d'août 1929.

(2) Le paragraphe 92 du Code pénal allemand s'occupe de certains actes de trahison (communication à un gouvernement étranger de documents secrets, de plans de fortifications, etc.). Il prévoit, au numéro 3, que celui qui, négociant avec un gouvernement étranger au nom du Reich ou d'un Etat membre allemand, aura agi intentionnellement contre les intérêts du Reich ou de l'Etat membre, sera puni d'une peine de réclusion qui ne pourra être inférieure à deux ans. S'il existe des circonstances atténuantes, cette peine pourra être transformée en détention dans une forteresse, détention qui ne pourra être inférieure à six mois.

cée, Stresemann mourut. Celui contre lequel ce projet de loi était surtout dirigé, disparaissait prématurément. Sa présence était alors plus que jamais nécessaire. Le peuple appelé à se prononcer sur la politique étrangère du Reich, allait juger Stresemann, sans que l'illustre homme d'Etat puisse faire entendre sa voix, sans qu'il ait désormais la possibilité de se défendre.

Le texte du projet de loi d'initiative populaire posait certaines questions à l'égard desquelles les auteurs allemands ont exprimé diverses opinions. C'est ainsi que le professeur Anschütz estimait que ce projet de loi était contraire à l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar et que, par conséquent, il ne pouvait pas faire l'objet d'une initiative populaire. D'après Anschütz, le ministre de l'intérieur du Reich aurait dû repousser la demande d'admission présentée par le « Casque d'acier » et le parti allemand-national, parce que le projet de loi élaboré par ces deux groupements concernait le budget du Reich. Si ce projet de loi avait été adopté, le Plan Young ne pouvant être ratifié, c'est le Plan Dawes qui aurait dû être remis en vigueur. Le Reich aurait eu alors à payer des réparations beaucoup plus élevées que celles prévues par le Plan Young. Les crédits pour ces paiements étant inscrits au budget du Reich, la « loi de liberté » rentrait dans la catégorie de lois que l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar désigne par le terme *Haushaltsplan*, déclarait Anschütz (1).

(1) Anschütz G., *Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbe-*

Nous croyons que cette opinion n'est pas fondée, car, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, le terme *Haushaltsplan* de l'article 73, alinéa 4, se réfère uniquement au budget, et non aux lois ayant des répercussions budgétaires (1).

Invokant un motif différent, le professeur Poetzsch-Heffter a écrit lui aussi que ce projet de loi ne devait pas être admis par le ministre de l'intérieur du Reich, parce qu'en traçant certaines directives en matière de politique étrangère, la « loi de liberté » portait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, et, par conséquent, elle était contraire à la Constitution de Weimar (2). Le ministre de l'intérieur était d'ailleurs lui-même d'avis que l'objet de l'initiative populaire était inconstitutionnel. Il estima cependant que la demande d'admission du « Casque d'acier » et du parti allemand-national ne devait pas être repoussée, parce qu'un projet de loi contraire à la Constitution peut faire l'objet d'une initiative populaire et d'un referendum, à la condition d'être adopté conformément à la procédure prescrite pour les revisions constitutionnelles. Le ministre de l'intérieur du Reich ne fit que se conformer à un usage très ancien, mis en application maintes fois par le Reichs-

gehen, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929. La même opinion a été soutenue par Paetzold, *op. cit.*, p. 5, qui affirme que le paragraphe 3 du projet de loi se rapportant aux finances du Reich, le projet de loi tout entier tombait sous l'application de l'article 73, alinéa 4, de la Constitution de Weimar.

(1) Merk W., *Volksbegehren und Volksentscheid*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 90-92, est du même avis.

(2) Poetzsch-Heffter F., *Volksgesetzgebung und Reichsverfassung*, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 3364 ; Poetzsch-Heffter, *Die Mehrheit im Volksentscheid*, Reichsverwaltungsblatt, 1929, p. 773, note 2.

tag, et qui fut suivi aussi en 1926, à l'occasion du projet de loi relatif à la confiscation des biens des anciennes maisons régnautes.

La question s'est posée de savoir si « la loi de liberté » impliquait la révision de la Constitution de Weimar. La réponse affirmative a été soutenue par un grand nombre d'auteurs. Ce point de vue adopté, en 1929, aussi par le gouvernement du Reich, se fondait sur les arguments suivants :

1) Le paragraphe 1^{er} de la « loi de liberté » disposait que le gouvernement du Reich devait communiquer aux puissances étrangères que la culpabilité d'avoir provoqué la guerre, attribuée à l'Allemagne par le traité de Versailles, était juridiquement sans valeur. Or, en vertu de l'article 45 de la Constitution de Weimar, c'est le président du Reich qui représente l'Allemagne dans ses relations internationales. C'est donc le président du Reich seul qui a le droit de faire des déclarations aux puissances étrangères, au nom du Reich. Le projet de loi d'initiative populaire, en accordant un tel droit au gouvernement du Reich, ne tenait pas compte de l'article 45 de la Constitution de 1919.

2) La « loi de liberté » était contraire au principe de la séparation des pouvoirs, car elle établissait les directives à suivre en matière de politique étrangère. Or, de l'article 45 de la Constitution de Weimar, qui prévoit que le président du Reich représente l'Allemagne dans ses relations internationales, et de l'article 56, qui dispose que le chancelier du Reich fixe les « lignes directrices » de la politique allemande, il résulte que la politique étrangère du Reich rentre

dans les attributions du pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif ne pouvait donc exercer de telles attributions qu'en modifiant la Constitution (1).

Sans doute, ainsi que le professeur Anschütz l'a remarqué, le chancelier est responsable de ses actes devant le Reichstag. Cette Assemblée a donc la possibilité de contrôler la politique étrangère du gouvernement. Mais elle ne pourrait pas se substituer au gouvernement, elle ne pourrait pas, par une loi ordinaire, exercer elle-même les prérogatives de l'exécutif. Dans un tel cas, la revision de la Constitution serait nécessaire (2). Du moment qu'une pareille matière ne peut faire l'objet d'une loi ordinaire votée par le Reichstag, elle ne peut non plus faire l'objet d'une loi ordinaire votée par le peuple. La même opinion a été soutenue aussi par le conseiller ministériel Keisenberg (3), le Docteur Conrad (4) et Helmut Paetzold (5).

Ces arguments ont été combattus par plusieurs auteurs, notamment par les professeurs von Freytagh-Loringhoven et Conrad Bornhak (6), par le comte von Westarp (7) et par Wilhelm Merk.

(1) Reichstag. IV, Drucks. Nr 1429, p. 3.

(2) Anschütz G., Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929.

(3) Kaisenberg G., *Mindestziffer* : 20,5 Millionen, Vossische Zeitung, n° 532 du 10 novembre 1929 ; Kaisenberg G., *Nochmals : Der Volksentscheid verfassungsändernd*, Kölnische Zeitung, 12 novembre 1929, édition du matin ; Kaisenberg G., *Die Mehrheit beim Volksentscheid*, Kölnische Volkszeitung, n° 888 du 19 décembre 1929.

(4) Conrad, *Der Volksentscheid ist verfassungsändernd*, Deutsche Allgemeine Zeitung, 14 novembre 1929.

(5) Paetzold H., *op. cit.*, p. 14-15.

(6) Bornhak C., *Welche Mehrheit ist für die Annahme des Volksentscheids notwendig ?* Kreuz-Zeitung, n° 393 du 17 décembre 1929.

(7) Westarp, *20 Millionen Stimmen*, Kreuz-Zeitung, n° 353 du 8 novembre 1929.

D'après le professeur von Freytagh-Loringhoven, si, en vertu de la Constitution de Weimar, le président du Reich représente l'Allemagne dans ses relations internationales, s'il reçoit et accrédite le corps diplomatique et s'il conclut, au nom du Reich, des traités, ses fonctions sont seulement honorifiques, parce que ce n'est pas lui qui décide la politique étrangère du Reich. Au ministre des affaires étrangères, la Constitution du Reich n'assure aucune prérogative. Quant au chancelier, si elle dispose qu'il fixera les lignes directrices de la politique, cette disposition ne s'applique, affirmait von Freytagh-Loringhoven, qu'aux relations du chancelier avec ses ministres. Or, le chancelier étant responsable devant le Reichstag, sa politique doit correspondre à la volonté de cette Assemblée. Tel est le principe même du régime parlementaire. Le Reichstag a donc le droit d'exiger qu'une certaine politique soit faite par le gouvernement. Le chancelier, s'il ne veut pas se soumettre, n'a qu'à se démettre. Du moment qu'un pareil droit appartient au Reichstag, déclarait von Freytagh-Loringhoven, il doit appartenir aussi au peuple. Du moment que l'Assemblée élue au suffrage universel peut fixer les lignes directrices de la politique étrangère de l'Allemagne, sans avoir besoin de modifier la Constitution, cet auteur estimait que le peuple pouvait exercer le même droit, dans les mêmes conditions. Il concluait que la « loi de liberté » n'impliquait pas la révision de la Constitution de Weimar (1).

(1) Von Freytagh-Loringhoven, *Verfassungsändernd ?* Der Tag, 20 novembre 1929.

Wilhelm Merk a considéré que le paragraphe 1^{er} de la « loi de liberté », en donnant au gouvernement du Reich la mission de faire une communication aux puissances étrangères relativement au traité de Versailles, ne portait pas atteinte aux droits du président du Reich de représenter l'Allemagne dans ses relations internationales. Car, il s'agissait de déclarer aux gouvernements étrangers qu'un traité de paix, approuvé par une loi votée en 1919, était injuste et qu'il ne devait produire aucune conséquence. Or, Merk remarquait que les déclarations faites aux gouvernements étrangers par le Reich sont transmises à ces gouvernements par les ambassadeurs ou par les ministres plénipotentiaires allemands et que ces communications ne sont pas faites généralement au nom personnel du président du Reich. Il reconnaissait d'ailleurs que le paragraphe premier du projet de loi d'initiative populaire avait été mal rédigé et qu'une autre formule aurait dû être choisie.

Quant à l'argument tiré du principe de la séparation des pouvoirs, Merk le considérait erroné. A son avis, il n'y avait aucune raison pour empêcher le Reichstag d'intervenir en matière de politique étrangère. L'assentiment de cette Assemblée étant nécessaire pour la ratification de certains traités, le Reichstag avait le droit de dire d'avance qu'il refuserait son assentiment. Merk observait, en outre, que la « loi de liberté » se référait au traité de Versailles, qui avait été approuvé, en 1919, par l'Assemblée Nationale, ainsi qu'à diverses autres conventions, qui avaient déjà été approuvées par des lois, ou qui devaient l'être. Or, disait-il, du moment que des lois

ordinaires étaient intervenues ou devaient intervenir pour autoriser la ratification des traités auxquels se référerait le projet de loi d'initiative populaire, une loi ordinaire pouvait valablement exprimer la volonté du Reichstag, ou celle du peuple, à l'égard de ces mêmes traités (1).

Les arguments du professeur von Freytagh-Loringhoven et ceux de Wilhelm Merk sont intéressants. Mais ils ne sont pas convaincants. En effet, le premier paragraphe de la « loi de liberté », quoique mal rédigé, est pourtant très clair. Il donne au gouvernement du Reich une mission qui, en vertu de la Constitution de Weimar, appartient au président du Reich. Ce paragraphe est donc inconstitutionnel.

En outre, il ne peut être contesté que, d'après la Constitution de Weimar, c'est au pouvoir exécutif de fixer les lignes directrices de la politique étrangère du Reich. Or, de même que le Reichstag ne pourrait pas se substituer au pouvoir judiciaire, pour prononcer des peines de prison contre tel individu qui a commis un crime ou un délit, de même le Reichstag ne pourrait pas se substituer au pouvoir exécutif, pour exercer les attributions qui ont été spécialement accordées par la Constitution au chef de l'Etat et au chancelier du Reich, à moins de violer la Constitution ou de la modifier. Si tel ne pourrait être l'objet d'une loi ordinaire votée par l'Assemblée élue au suffrage universel, tel ne pourrait être non plus l'objet d'une loi ordinaire adoptée par voie de referendum. Voilà

(1) Merk W., *op. cit.*, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 94-103.

pourquoi l'opinion du professeur Anschütz nous paraît pleinement justifiée.

Impliquant la révision de la Constitution de Weimar, la « loi de liberté » devait être soumise à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles. Par conséquent, si, en faveur du projet de loi d'initiative populaire, dix pour cent au moins du nombre total des électeurs allemands s'inscrivaient et si le Reichstag repoussait ce projet, il ne pouvait être adopté par le suffrage universel qu'avec l'assentiment de la majorité du nombre total des électeurs.

L'extrême-droite protesta énergiquement contre cette interprétation. Non seulement elle prétendit que la « loi de liberté » n'impliquait pas la révision de la Constitution, mais elle alla jusqu'à déclarer que l'article 75 de la Constitution de Weimar ne devait pas s'appliquer au cas où le Reichstag repousserait le projet de loi d'initiative populaire.

Nous avons déjà exposé la discussion qui eut lieu et les solutions qui furent proposées. Rappelons que l'article 75 de la Constitution de Weimar dispose qu'une résolution du Reichstag ne peut être infirmée par voie de referendum que si la majorité des électeurs allemands participe au scrutin. Se ralliant à l'opinion que seul le professeur Bühler avait soutenue jusqu'alors, quelques juristes, surtout parmi ceux appartenant aux partis d'extrême-droite, affirmèrent que l'article 75 ne s'applique qu'aux résolutions « positives » du Reichstag et non pas aux résolutions « négatives » de cette Assemblée. Or, la résolution du Reichstag repoussant un projet de loi d'initiative populaire étant une résolution « négative », ils con-

cluaient que, dans un tel cas, il n'est pas nécessaire que la majorité des électeurs prenne part au referendum, pour que le projet de loi soit adopté. A leur avis, il suffirait, pour l'adoption d'un pareil projet de loi, que la majorité des voix valablement exprimées se prononce en sa faveur, indifféremment du nombre des votants (1).

Cette opinion est complètement erronée, car ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, du texte même de l'article 75 et des travaux préparatoires, il résulte avec évidence que l'article 75 s'applique à toutes les décisions du Reichstag, aussi bien à celles positives qu'à celles négatives. Par conséquent, si un projet de loi d'initiative populaire était rejeté par le Reichstag, il ne pourrait être adopté par voie de referendum que dans le cas où la majorité des électeurs allemands participerait au scrutin. Cette solution obtint, en 1929, l'adhésion d'un très grand nombre d'auteurs (2).

(1) Westarp, *20 Millionen Stimmen ?* Kreuz-Zeitung, n° 353 du 8 novembre 1929 ; Deerberg, *Wieviel Stimmen erfordert der Volksentscheid ?* Der Tag, n° 267 du 8 novembre 1929 ; Dr Friesenhahn, *Das Stimmenverhältnis zum Volksentscheid*, Kölnische Volkszeitung, n° 818 du 21 novembre 1929 ; Bornhak C., *Welche Mehrheit ist für die Annahme des Volksentscheids notwendig ?* Kreuz-Zeitung, n° 393 du 17 décembre 1929 ; le professeur Bredt, membre du parti économique se rallia à la même opinion. Voir notamment : Bredt, *Was muss jetzt geschehen ? Zum Volksbegehren und Volksentscheid*, Berliner Börsen-Courier, n° 531 du 13 novembre 1929 ; Bredt, *Die Abstimmung beim Volksbegehren*, Hannoverscher Kurier, 22 novembre 1929.

(2) Anschütz G., *Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren*, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929 ; Kaisenberg G., *Mindestziffer : 20,5 Millionen*, Vossische Zeitung, n° 532 du 10 novembre 1929 ; Kaisenberg G., *Die 20 Millionen. Der Gesetzesbeschluss über das Volksbegehren im Reichstag und im Volksentscheid*, Berliner Tageblatt, n° 546 du 19 novembre 1929 ; Kaisenberg G., *Die Mehrheit beim Volksentscheid*, Kölnische Volks-

L'inscription sur les listes, en faveur de la « loi de liberté » commença le 16 octobre 1929. Elle fut close le 29 octobre. A cette occasion, de nombreux incidents se produisirent, dont le plus important fut celui relatif aux fonctionnaires prussiens.

Nous avons vu que le paragraphe 4 de la « loi de liberté » disposait que le chancelier, les ministres du Reich et leurs plénipotentiaires devaient être punis des peines prévues par le paragraphe 92, numéro 3, du Code pénal, s'ils signaient des traités en vertu desquels l'Allemagne assumerait de nouvelles obligations fondées sur sa prétendue responsabilité dans la provocation de guerre. Le paragraphe 92 du Code pénal se réfère à divers actes de trahison. Or, quoique la « loi de liberté » ne disposait que pour l'avenir, quoique les rigueurs du Code pénal ne devaient frapper que les ministres qui, à partir de l'adoption du projet de loi d'initiative populaire, contreviendraient à ses prescriptions, il était évident que les auteurs de ce projet avaient entendu faire allusion à la politique de Stresemann et à celle du chancelier Hermann Müller. En prévoyant pour les signataires

zeitung, n° 888 du 19 décembre 1929 ; Badt H., *Volksbegehren und Volksentscheid*, Berliner Börsen-Courier, n° 533 du 14 novembre 1929 ; Brandis, *Mit « Nein » stimmen oder fernbleiben ?* Frankfurter Zeitung, n° 873 du 23 novembre 1929 ; Poetzsch-Heffter, *Die Mehrheit im Volksentscheid*, Reichsverwaltungsblatt, 1929, p. 774 ; Zschucke, *Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, p. 87-89 ; Merk, *op. cit.*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 19, nouvelle série, p. 125 ; Paetzold H., *op. cit.*, p. 82.

Il est intéressant de noter qu'un juriste affilié à un parti d'extrême-droite avait soutenu cette solution en 1928. Voir Lammers Hans-Heinrich, *Volksbegehren und Volksentscheid*, Deutsche Zeitung, n° 235a du 5 octobre 1928.

des conventions concernant le Plan Young les mêmes peines que pour les traîtres, c'était déclarer indirectement que ceux qui, au nom du Reich, avaient collaboré au Plan Young avaient trahi l'Allemagne.

Le président du Conseil des ministres prussiens, le social-démocrate Otto Braun, se basant surtout sur le paragraphe 4 de la « loi de liberté », fit savoir le 15 octobre 1929, dans un discours diffusé par T. S. F., qu'à son avis le fonctionnaire qui participerait à l'initiative populaire commettrait une faute grave, car il s'associerait aux accusations déshonorantes portées contre le gouvernement du Reich. Le lendemain, 16 octobre 1929, interpellé au Landtag prussien par le groupe allemand-national, le président du Conseil déclara, au nom du gouvernement prussien, qu'un fonctionnaire, en prenant part, sous n'importe quelle forme, à l'initiative populaire, violait les obligations qui lui incombait en tant que fonctionnaire. Les jours suivants, la plupart des ministres prussiens portèrent à la connaissance de leurs subordonnés que la participation à l'initiative populaire était inconciliable avec les obligations qu'ils avaient assumées en occupant une fonction publique. Les fonctionnaires reçurent ainsi un avertissement très net. Ils pouvaient s'inscrire s'ils le voulaient, en faveur du projet de loi d'initiative populaire, mais, dans ce cas, ils s'exposaient à des sanctions. Le préfet de police de Berlin défendit même à ses subordonnés de s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire ; mais, à la demande du ministre de l'intérieur, cet ordre fut révoqué (1).

(1) Ces faits sont mentionnés, ainsi que nous l'avons déjà indi-

Le groupe allemand-national de la Diète prussienne, considérant que le gouvernement prussien, en adoptant cette attitude, avait violé la Constitution du Reich et la Constitution de la Prusse, introduisit un recours devant la Cour de justice d'Etat.

La question se posa de savoir quels sont les droits des fonctionnaires à l'occasion d'une initiative populaire. Une longue discussion s'engagea alors entre les juristes allemands, les uns approuvant l'attitude du gouvernement prussien, les autres la désapprouvant.

Il a été soutenu notamment que les fonctionnaires, en tant que représentants de l'Etat, sont placés dans une situation spéciale, très différente de celle des autres citoyens. Les devoirs qui leur incombent vis-à-vis de l'Etat ont pour conséquence de restreindre les droits appartenant aux fonctionnaires en tant que citoyens. En effet, les fonctionnaires n'ont pas seulement, durant leur service, des obligations à remplir. En dehors de leur service, surtout dans leurs manifestations politiques, ils doivent constamment défendre les intérêts de l'Etat, au service duquel ils se trouvent. Ce principe, souvent appliqué par les tribunaux disciplinaires, devrait, d'après certains auteurs, être pris en considération aussi à l'occasion d'une initiative populaire.

En ce qui concerne la « loi de liberté », il a été affirmé que les fonctionnaires ne devaient pas prêter leur concours à une telle entreprise, qui avait surtout pour but de flétrir la politique étrangère du gouverne-

qué précédemment, dans l'arrêt de la Cour de justice d'Etat du 19 décembre 1929. *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 127, Appendice, p. 2-3.

ment du Reich. Un fonctionnaire, en s'inscrivant sur les listes de l'initiative populaire, s'associait aux outrages adressés par le paragraphe 4 du projet de loi au chancelier et aux ministres du Reich. Il commettait par conséquent une faute très grave, car il manquait de respect à ses supérieurs hiérarchiques. Un auteur remarquait, en outre, qu'il était très facile, en consultant les listes de l'initiative populaire, de constater si des fonctionnaires s'y étaient inscrits. La loi du 27 juin 1921 (§ 35) prévoit en effet que ceux qui s'inscrivent sur ces listes doivent indiquer non seulement leurs nom et prénoms, mais aussi leur *profession* et leur domicile.

Enfin, les mêmes auteurs rapprochaient l'initiative populaire du droit de pétition. Ils affirmaient que, de même qu'un fonctionnaire s'expose à des sanctions disciplinaires pour avoir signé une pétition contenant des insultes à l'adresse de ses chefs, de même il s'exposait à des sanctions pour s'être inscrit en faveur de la « loi de liberté », car, à leur avis, l'initiative populaire serait basée sur le droit de pétition. Répondant à leurs adversaires, ils contestaient qu'il y eut quelque chose de commun entre le droit de vote et le droit de participer à une initiative populaire, parce que le vote est secret, tandis que la signature de la demande d'admission adressée au ministre de l'intérieur du Reich, ainsi que l'inscription sur les listes de l'initiative populaire avaient lieu publiquement (1).

(1) Falck C., *Volksbegehren und Beamtenpflichten*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 709-711 ; Steinhoff Karl, *Beamtenrecht und Volksbegehren*, Sozialisti-

La plupart des juristes allemands se prononcèrent contre l'attitude adoptée par le gouvernement prussien. Ils mirent d'abord en évidence que l'initiative populaire est l'exercice par le peuple du droit d'initiative législative et que, par conséquent, elle n'est pas un aspect du droit de pétition (1). Le droit de participer à une initiative populaire, d'après ces auteurs, est un droit politique. Or, l'article 130, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, garantit à tous les fonctionnaires la liberté de leurs opinions politiques et, par conséquent, leur assure la liberté d'exercer les droits politiques appartenant à tous les citoyens allemands. Pour avoir fait usage d'un de ces droits en s'inscrivant en faveur d'un projet de loi d'initiative populaire, un fonctionnaire ne devait donc pas être l'objet de sanctions disciplinaires (2).

Certains auteurs remarquaient en outre que l'initiative populaire, le referendum et les élections pour le Reichstag sont les moyens par lesquels le peuple exprime sa volonté en tant que titulaire de la puissance étatique. Les fonctionnaires faisant eux aussi partie du peuple, devaient être libres d'exprimer leur volonté. Cette liberté, la Constitution de Weimar la leur avait d'ailleurs garantie. Par conséquent, de

sche Monatshefte, t. 69, 1929, p. 1064-1065 ; Kroner W., *Beamtenpflicht und Volksbegehren*, Die Justiz, V, 1929-1930, p. 176-180. Cependant, ce dernier auteur ne considère pas l'initiative populaire comme un aspect du droit de pétition.

(1) Les arguments sur lesquels cette thèse est fondée ont déjà été exposés par nous. Voir p. 406-410.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, Frankfurter Zeitung, n° 847 du 13 novembre 1929 ; Schulte Alois, *Die Zulässigkeit von Volksbegehren*, Kölnische Volkszeitung, n° 882 du 17 décembre 1929 ; Hachenburg, *Juristische Rundschau*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1455.

même qu'un fonctionnaire ne pouvait être puni pour avoir voté aux élections pour le Reichstag, de même il ne pouvait être puni pour s'être inscrit sur les listes d'une initiative populaire (1).

Le comte von Westarp affirmait que l'article 125 de la Constitution de Weimar, en garantissant à tous les citoyens allemands la liberté de voter, leur avait implicitement garanti aussi la liberté de prendre part à une initiative populaire. Le gouvernement prussien, écrivait-il (2), par les menaces adressées aux fonctionnaires prussiens, avait violé et l'article 125 de la Constitution de Weimar et l'article 130.

Il est incontestable, à notre avis, que le gouvernement prussien avait agi inconstitutionnellement. Il avait certainement violé l'article 130, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, qui assure aux fonctionnaires la liberté de leurs opinions politiques. Il n'avait pas tenu compte de l'article 125 qui, en se référant à la liberté et au secret du vote, consacre un principe général applicable aussi à l'initiative populaire.

Le gouvernement de la Prusse avait d'ailleurs adopté seul une telle attitude à l'égard des fonctionnaires. Ni le gouvernement du Reich, ni les gouvernements des autres Pays ne suivirent cet exemple. Le ministre de la justice de Bavière fit même des déclarations qui auraient pu être interprétées comme un

(1) Apel, *Volksbegehren und Beamtenpflichten*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 758 ; Bleyer *Staatsbürgerrechte und Beamtenpflichten*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, p. 13-18.

(2) Von Westarp, *Beamte und Volksbegehren*, Kreuz-Zeitung, n° 332 du 18 octobre 1929 ; du même avis était aussi von Hausen, *Beamtenrecht und Volksbegehren*, Deutsche Allgemeine Zeitung, n° 501 du 28 octobre 1929.

blâme adressé au cabinet prussien. Il affirma, en effet, que si, en dehors de son service, un fonctionnaire devait respecter les obligations qui lui incombait en tant que fonctionnaire, il était libre cependant de s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire ou de participer à un referendum. A son avis, de tels actes accomplis par un fonctionnaire ne pouvaient constituer une faute (1).

La Cour de justice d'Etat, qui est le tribunal suprême du Reich, avait à trancher cette controverse, à l'occasion du recours introduit, en vertu de l'article 19 de la Constitution de Weimar, par le groupe allemand-national du Landtag prussien. La Cour s'occupa de cette affaire à deux reprises. Le 23 octobre 1929, elle refusa de prononcer un arrêt provisoire, enjoignant au gouvernement prussien de s'abstenir de tout acte qui empêcherait les fonctionnaires prussiens de participer à l'initiative populaire en cours et lui demandant de révoquer les ordres qu'il avait donnés à cet égard. Le représentant du groupe allemand-national de la Diète prussienne avait en effet prié la Cour de rendre un tel arrêt, invoquant la considération que la Cour ne pourrait se prononcer sur le fond du litige qu'à une date où l'inscription sur les listes de l'initiative populaire serait close. Pour permettre aux fonctionnaires prussiens de s'inscrire en faveur de l'initiative populaire en cours, un arrêt provisoire était indispensable. La Cour de justice d'Etat estimant cependant qu'un arrêt provisoire ne pouvait être rendu dans cette affaire sans s'occuper

(1) *Der Tag*, n° 269a du 11 novembre 1929.

en même temps du fonds du litige, repoussa cette demande (1).

Les pressions exercées par le gouvernement prussien devaient empêcher un grand nombre de fonctionnaires de s'inscrire en faveur de la « loi de liberté ». Il arriva même que des fonctionnaires, qui s'étaient inscrits sur les listes de l'initiative populaire, voulurent ensuite retirer leur signature, craignant des sanctions.

Une lettre écrite le 16 octobre 1929 par le maréchal-président Hindenburg au chancelier du Reich et qui parut le lendemain dans la plupart des journaux (2) devait exercer une très grande influence sur l'opinion publique.

Le maréchal-président ne cachait pas sa surprise de voir son nom mêlé à la lutte qui avait lieu pour ou contre le projet de loi d'initiative populaire. Les promoteurs de ce projet de loi ayant déclaré qu'ils étaient certains de l'appui du chef de l'Etat, les adversaires du projet ayant répliqué que le président du Reich s'était porté garant de l'adoption du Plan Young, le maréchal Hindenburg tenait à démentir les affirmations des uns et des autres. Il soulignait qu'il ne s'était pas encore prononcé sur le Plan Young et qu'il ne se prononcerait que le jour où, conformément aux articles 70, 72 et 73 de la Constitution de Weimar, il aurait à prendre une décision soit pour la publication, soit pour l'ajournement de la publication des lois que le Reichstag voterait. Il autorisait le chan-

(1) Arrêt du 23 octobre 1929. *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 126, Annexe, p. 1-8.

(2) *Kreuz-Zeitung*, n° 331 du 17 octobre 1929.

celier à communiquer ces déclarations aux partis et aux groupes engagés dans la lutte autour du projet de loi d'initiative populaire.

Cette lettre mit en évidence le fait que le maréchal Hindenburg désapprouvait l'agitation entreprise par l'extrême-droite. Tout en voulant garder les apparences de la plus stricte neutralité, le président du Reich laissait entendre que la « loi de liberté » n'avait pas son assentiment.

Deux jours plus tard, le maréchal Hindenburg faisait en outre une déclaration qui exprimait catégoriquement son hostilité au projet de loi d'initiative populaire. Le 19 octobre 1929, une note de l'agence officielle Wolff annonçait qu'au cours d'une audience accordée au chancelier, le président du Reich lui avait communiqué qu'il considérait le paragraphe 4 du projet de loi d'initiative populaire comme constituant une agression politique injuste, parce que ce paragraphe assimilait au crime de haute trahison la signature du Plan Young par le chancelier et les ministres du Reich. Le président du Reich avait précisé qu'il regrettait et qu'il condamnait cette agression. Il avait autorisé le chancelier à porter ces déclarations à la connaissance des membres du cabinet (1).

Cette note de l'agence Wolff fut très mal accueillie par les partis d'extrême-droite. Prenant la parole à Karlsruhe, le 19 octobre, le Docteur Hugenberg protesta énergiquement contre les déclarations faites par le maréchal Hindenburg. Il accusa le président du Reich de s'être départi de la neutralité qu'il aurait dû

(1) Kreuz-Zeitung, n° 333 du 19 octobre 1929.

observer et d'être intervenu ouvertement dans la lutte des groupements politiques pour servir les intérêts de la coalition gouvernementale (1). A partir de ce jour, les partis de droite n'hésiteront plus à critiquer les actes du maréchal Hindenburg qui avait été élu président du Reich, en 1925, grâce à leur appui.

Le 29 octobre 1929, les listes d'inscription furent closes. Le nombre total des inscriptions valables fut de 4.135.300, alors que le nombre total des électeurs allemands enregistré lors des élections pour le Reichstag du 20 mai 1928 était de 41.278.897. Plus de dix pour cent des électeurs allemands s'étaient inscrits en faveur du projet de loi d'initiative populaire (2); celui-ci devait donc être soumis au Reichstag. Les promoteurs n'avaient pourtant pas été très éloignés d'un échec, puisque 7.411 inscriptions dépassaient à peine la limite de 10 pour cent.

Quatre partis politiques avaient engagé leurs adhérents à s'inscrire sur les listes de l'initiative populaire: le parti allemand-national, le parti national-socialiste, le parti des paysans chrétiens-nationaux et le *Landbund*. Aux élections du 20 mai 1928, ces groupements avaient obtenu ensemble 6.098.652 voix. Or, le nombre total des inscriptions sur les listes de l'initiative populaire n'était que de 4.135.300, ce qui représentait à peine 68 pour cent des voix recueillies en 1928 par les partisans de la « loi de liberté » (3).

Le gouvernement du Reich désirant que la consul-

(1) Kreuz-Zeitung, n° 334 du 20 octobre 1929.

(2) Reichstag. IV, 1929. Drucks. Nr 1429.

(3) Kaisenberg G., *Auf dem Wege zum Volksentscheid. Zur Abstimmung am 22. Dezember*, Der Heimatdienst, 1929, p. 417.

tation populaire ait lieu le plus tôt possible, afin de pouvoir continuer en toute tranquillité et avec tout le prestige nécessaire les importantes négociations internationales en cours, hâta autant qu'il put la procédure. Le 25 novembre 1929, la « loi de liberté » fut présentée au Reichstag. Le gouvernement demanda à cette Assemblée de ne pas l'adopter. Il remarquait que le projet de loi d'initiative populaire, en fixant les lignes directrices de la politique étrangère de l'Allemagne, portait atteinte aux droits de l'exécutif et que cette immixtion du pouvoir législatif rendait très difficile la mission du gouvernement. En outre, le projet de loi prévoyait que l'Allemagne déclarerait aux puissances étrangères qu'elle considérerait non valables les clauses du traité de Versailles relatives à la responsabilité de la guerre et que cette déclaration servirait de base à une nouvelle politique étrangère, dont le but serait l'évacuation immédiate des territoires occupés, l'abrogation de certaines dispositions du traité de Versailles et une réglementation avantageuse de la question des réparations. Le gouvernement tenait à souligner que tous les cabinets du Reich avaient protesté contre l'accusation unilatérale du traité de Versailles relative à la responsabilité de la guerre et il affirmait que le cabinet ferait tout ce qu'il pourrait pour que la question des responsabilités soit définitivement élucidée. En ce qui concerne l'évacuation des territoires occupés, elle n'avait pu être obtenue, malgré les efforts de la diplomatie allemande, qu'en échange d'une nouvelle réglementation des réparations. Si les accords conclus à La Haye étaient repoussés, l'évacuation de la Rhénanie serait

ajournée. D'ailleurs, les nouveaux accords relatifs aux réparations, malgré les lourdes charges imposées à l'Allemagne, étaient plus avantageux que les accords précédents, car l'Allemagne paierait moins et elle serait débarrassée du contrôle étranger. Le retour au Plan Dawes, assurait le gouvernement, serait très désavantageux. Il critiquait ensuite le paragraphe 4 du projet de loi, dont le but était de déshonorer ceux qui avaient conduit la politique étrangère du Reich. Le gouvernement déclarait enfin que si les promoteurs de l'initiative populaire sortaient victorieux de la lutte engagée, la situation internationale de l'Allemagne serait gravement compromise.

Se ralliant aux conclusions d'une consultation concernant l'inconstitutionnalité du projet de loi d'initiative populaire, le gouvernement du Reich informait le Reichstag qu'il considérait ce projet contraire aux articles 45 et 56 de la Constitution de Weimar. Par conséquent, il estimait que « la loi de liberté » ne pouvait être adoptée par voie de referendum qu'avec l'assentiment de la majorité des électeurs allemands (1).

Le 29 novembre 1929 commença au Reichstag la discussion du projet de loi d'initiative populaire. Elle fut très brève, puisqu'elle ne dura que deux séances. Les groupes de la majorité prêtèrent leur concours au gouvernement, pour que le débat ne fût pas prolongé.

Le Docteur Curtius, successeur de Stresemann au ministère des affaires étrangères, exposa le point de

(1) Reichstag. IV, 1929. Drucks. Nr 1429, p. 2 et 3.

vue du gouvernement du Reich. Il défendit, en termes éloquents, la politique de son prédécesseur. Il insista sur le fait que les représentants officiels de l'Allemagne avaient toujours protesté contre les clauses du traité de Versailles qui accusaient l'Allemagne d'avoir, en 1914, provoqué la guerre (1). Mais un referendum ne pouvait libérer le peuple allemand ni du traité de Versailles, ni du paiement des réparations de guerre. Aucun Etat n'avait encore fixé les lignes directrices de sa politique étrangère par voie de referendum. Le Docteur Curtius s'étonna que des groupements de droite, dont les membres étaient connus pour leurs idées conservatrices, aient pris l'initiative d'une consultation populaire, relativement à une matière à l'égard de laquelle le peuple était totalement incompetent (2). S'occupant du Plan Young, le ministre se limita à quelques considérations générales, ne voulant pas entrer dans les détails, à cause des négociations diplomatiques en cours. A son avis, le Plan Young allégeait considérablement les dettes de l'Allemagne et il la libérait du contrôle exercé, sous le régime du Plan Dawes, par les puissances étrangères, sur les chemins de fer allemands et sur la Reichsbank. Les fonctions de l'agent général des réparations cessaient. Enfin et surtout, comme une conséquence de l'adoption du Plan Young, la Rhénanie devait être entièrement évacuée (3). Or, si le projet de loi d'initiative populaire était adopté, l'Allemagne, en

(1) *Sten. Berichte*, séance du 29 novembre 1929, p. 3286.

(2) *Ibid.*, p. 3287.

(3) *Ibid.*, p. 3288.

repoussant le Plan Young, perdait tous les avantages obtenus et se trouvait complètement isolée.

Le Docteur Curtius remarqua, en outre, que le projet de loi d'initiative populaire n'indiquait aucune solution. Le projet ordonnait au gouvernement du Reich de faire libérer immédiatement et sans condition le territoire occupé par les armées étrangères, mais il ne prévoyait pas les moyens qu'on devait employer pour atteindre ce but. Le projet de loi interdisait au gouvernement d'accepter que la nouvelle réglementation des réparations soit basée sur le Plan Young, mais il ne précisait pas comment on pourrait obtenir une réglementation plus favorable. Le ministre attira l'attention du Reichstag sur le fait que l'initiative populaire de l'extrême-droite, malgré ses apparences, n'avait pas pour objet seulement la politique étrangère du Reich, mais surtout sa politique intérieure (1). En conclusion, il pria l'Assemblée de repousser le projet de loi.

Puis, le député Esser lut une déclaration, au nom des social-démocrates, des démocrates, du Centre, des populistes bavarois et des populistes allemands, par laquelle les groupes de la majorité annonçaient qu'ils voteraient contre le projet de loi d'initiative populaire. La déclaration constatait que ce projet de loi, s'il était adopté, ne pouvait que faire perdre à l'Allemagne les avantages obtenus par rapport au Plan Dawes et soulignait que le Plan Dawes, qui était bien plus défavorable que le Plan Young, avait été ratifié grâce à la collaboration du parti allemand-national.

(1) *Ibid.*, p. 3289.

Les groupes de la majorité demandaient au gouvernement du Reich de continuer les négociations internationales qui avaient été entreprises et de les mener à bonne fin, en s'inspirant de l'esprit de conciliation et de collaboration entre les peuples (1).

On entendit ensuite le Docteur Oberföhren, allemand-national, défendre le projet de loi d'initiative populaire. Il reconnut que cette initiative populaire était dirigée à la fois contre la politique étrangère et contre la politique intérieure du gouvernement (2). Il prétendit que le Plan Young imposait à l'Allemagne des tributs intolérables et qu'il mettait à la charge du peuple allemand les dettes des Alliés envers l'Amérique (3). A la suite de la commercialisation d'une partie de sa dette, le Reich se trouverait débiteur d'un grand nombre de personnes privées. Une « révision » de cette dette était désormais impossible. Les tributs qu'on voulait faire payer à l'Allemagne ruineraient le peuple allemand. Les entreprises allemandes passeraient aux mains des étrangers. Les ouvriers allemands deviendraient les esclaves du capital étranger qui les exploiterait sans merci (4). Bref, le Plan Young, s'il était ratifié et s'il entraînait en vigueur, allait avoir des conséquences désastreuses. Pour empêcher la réalisation de ce désastre, il fallait adopter la « loi de liberté ».

Le second orateur allemand-national, le professeur de droit public von Freytagh-Loringhoven, se plaignit

(1) *Ibid.*, p. 3291-3292.

(2) *Ibid.*, p. 3294.

(3) *Ibid.*, p. 3296.

(4) *Ibid.*, p. 3298.

des abus commis par le gouvernement du Reich, pour faire échouer l'initiative populaire. Il combattit les arguments invoqués par le gouvernement en faveur de l'inconstitutionnalité du projet de loi et affirma que le Plan Young voulait obliger l'Allemagne à payer des tributs pendant soixante ans (1). Il soutint aussi que les territoires rhénans, même sans l'acceptation du Plan Young, seraient évacués, parce que les Etats-Unis étaient favorables à l'Allemagne et parce que les travaillistes qui venaient de prendre le pouvoir en Angleterre, s'étaient engagés, à l'occasion des dernières élections, à retirer les troupes anglaises de Rhénanie. La France seule ne pouvait continuer l'occupation, car elle risquait de s'isoler (2).

Le député national-socialiste Feder tint un discours très violent contre le gouvernement et sa politique étrangère. Il déclara même que ceux qui accepteraient le Plan Young ne devaient pas être punis de peines de réclusion, mais qu'ils devaient être pendus (3). Döbrich, représentant du parti des paysans chrétiens-nationaux, apporta l'adhésion de son groupe au projet de loi d'initiative populaire (4). Le député communiste Heckert, tout en accusant le Plan Young d'être un plan pour l'exploitation de la classe ouvrière, annonça que les communistes ne participeraient pas au referendum qui aurait lieu à la suite du refus du Reichstag d'adopter le projet de loi et que les ouvriers communistes noteraient les noms de ceux qui

(1) *Ibid.*, p. 3316.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, p. 3305.

(4) *Ibid.*, p. 3317.

se présenteraient aux urnes, en vue des représailles à infliger aux nationaux-socialistes et aux membres du Casque d'acier (1). Le professeur Bredt, au nom du parti économique, malgré les critiques adressées au Plan Young, déclara que son groupe voterait contre le projet de loi d'initiative populaire (2). Au nom du parti des droits du peuple, parti qui n'avait que deux représentants au Reichstag, le Docteur Best fit savoir qu'il ne pouvait approuver la « loi de liberté » (3).

Le docteur Oberföhrer ayant proposé que le projet de loi d'initiative populaire soit envoyé à la commission juridique du Reichstag, l'Assemblée repoussa cette proposition (4).

Le lendemain, le 30 novembre 1929, le Reichstag procéda à la deuxième lecture du projet de loi. Plusieurs discours furent prononcés, au cours desquels les mêmes arguments que la veille furent répétés. Le ministre de l'intérieur du Reich, Severing, se défendit contre l'accusation d'avoir exercé des pressions administratives et d'avoir saboté par tous les moyens en son pouvoir l'inscription sur les listes de l'initiative populaire. Le député allemand-national Everling précisa cependant certains cas où l'administration avait incontestablement commis des abus. Enfin, le vote eut lieu. L'Assemblée repoussa, les uns après les autres, tous les paragraphes du projet de loi d'initiative popu-

(1) *Ibid.*, p. 3312.

(2) *Ibid.*, p. 3299.

(3) *Ibid.*, p. 3320-3322.

(4) *Ibid.*, p. 3322.

laire (1). A la suite de ce résultat, la « loi de liberté » devait être soumise au suffrage universel.

A cette même séance, le Reichstag repoussa également une proposition de résolution du comte von Westarp, demandant à l'Assemblée d'inviter le ministre de l'intérieur du Reich à fixer le referendum à une autre date que le 22 décembre 1929 (2).

Pressé d'en finir, le ministre de l'intérieur décida précisément que la votation populaire aurait lieu le dimanche 22 décembre 1929. L'extrême-droite protesta contre cette décision, en affirmant qu'elle violait l'esprit de la loi du 27 juin 1921. En effet, d'après le paragraphe 5 de la loi du 27 juin 1921, un referendum ne peut avoir lieu qu'un dimanche ou un jour de repos légal, afin que tous les citoyens allemands puissent participer au vote. Or, le dimanche 22 décembre 1929 étant le dimanche précédant les fêtes de Noël, les magasins sont ouverts une partie de la journée. Par conséquent, déclaraient les nationalistes, nombreux seraient ceux qui, à cause de leurs occupations, ne pourraient prendre part à la votation. En outre, disaient-ils, nombreux seraient aussi ceux qui s'abstiendraient d'aller aux urnes, à cause de leurs sentiments religieux, ne voulant pas, le dimanche avant Noël, intervenir dans une lutte politique (3). Le gouvernement, à son tour, soutenait qu'on ne pouvait pas ajourner le referendum, à cause de l'urgence

(1) *Sten. Berichte*, séance du 30 novembre 1929, p. 3360-3366.

(2) *Ibid.*, p. 3367.

(3) Voir notamment les déclarations du professeur von Freytagh-Loringhoven à la séance du Reichstag du 29 novembre 1929, *Sten. Berichte*, p. 3314.

qu'il y avait à préciser l'attitude de l'Allemagne à l'égard du Plan Young (1).

Le 19 décembre 1929, la Cour de justice d'Etat prononça son arrêt relatif au célèbre litige concernant la participation des fonctionnaires prussiens à l'initiative populaire. Elle reconnut qu'en vertu de l'article 130, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, qui garantit aux fonctionnaires la liberté de leurs opinions politiques, ceux-ci ont le droit de s'inscrire sur les listes d'une initiative populaire et de voter à l'occasion d'un referendum (2). Elle condamna, catégoriquement, par conséquent, l'attitude du gouvernement prussien. Pour l'extrême-droite, cet arrêt constituait un grand succès moral.

Le 22 décembre 1929, le referendum eut lieu. Les groupements politiques qui désapprouvaient la « loi de liberté » avaient engagé leurs adhérents à ne pas prendre part à la votation. La *Frankfurter Zeitung*, notamment, avait publié un appel à ses lecteurs sous le titre : *Parole zum Volksentscheid : Wer dagegen*

(1) *Sten. Berichte*, 1929, p. 3285.

(2) *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, t. 127, Appendice : *Entscheidungen des Staatsgerichtshofs*, p. 1-24 ; cet arrêt a été approuvé par les auteurs suivants : Merk W., *op. cit.*, p. 113-121 ; Helfritz, *Teilnahme der Beamten an Volksbegehren und Volksentscheid*, *Deutsche Richterzeitung*, 1930, p. 409-411 ; Abraham J., *Die Teilnahme der Beamten am Volksbegehren*, *Zeitschrift für Beamtenrecht*, t. II, 1929-1930, p. 124-127 ; Paetzold Helmut, *op. cit.*, p. 59-60. L'arrêt du 19 décembre 1929 de la Cour de justice d'Etat a été critiqué et désapprouvé par les auteurs suivants : Kroner W., *Zum Spruch des Staatsgerichtshofes vom 19. Dezember 1929*, *Die Justiz*, t. V, 1929-1930, p. 270-276 ; Löwenthal Martin, *Das Urteil des Staatsgerichtshofs in der Frage der Beamteneinzeichnungen beim Volksbegehren*, *Die Justiz*, t. V, 1929-1930, p. 325-329 ; Wolff Hans, *Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19. Dezember 1929 in Sachen « Freiheitsgesetz »*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, nouvelle série, t. 18, 1930, p. 411-435,

ist — bleibt weg ! (Mot d'ordre pour le referendum : qui est contre — s'abstient !) (1). Des appels similaires avaient été publiés par la plupart des journaux de gauche et du centre. C'est pourquoi la participation au vote fut très faible. Alors que le nombre total des citoyens allemands ayant le droit de voter était de 42.322.689, à peine 6.308.639 voix furent exprimées. A la question posée pour savoir si le projet de loi d'initiative populaire devait devenir loi, 5.838.890 votants répondirent *oui* et 338.258 répondirent *non* ; le nombre des voix annulées était de 131.491 (2).

La « loi de liberté » impliquant la révision de la Constitution et n'ayant pas obtenu l'assentiment de la majorité des électeurs allemands, n'avait donc pas été adoptée par le suffrage universel. Cependant, les groupements d'extrême-droite n'hésitèrent pas à soutenir la thèse contraire. Le comité fondé en vue de l'initiative populaire prétendit que la « loi de liberté » n'impliquait pas la révision de la Constitution du Reich et que, pour son adoption, la participation au vote de la majorité des électeurs allemands n'était pas nécessaire, l'article 75 de la Constitution du Reich ne s'appliquant pas aux résolutions négatives du Reichstag. Il déclara que la « loi de liberté » avait été adoptée par le peuple parce que, à l'occasion du referendum du 22 décembre 1929, la majorité des voix exprimées s'était prononcée en sa faveur (3).

Dans son arrêt du 14 mars 1930, le Tribunal chargé

(1) Frankfurter Zeitung, n° 895 du 1^{er} décembre 1929.

(2) Tel est le résultat officiel définitif publié par le *Reichsanzeiger*, du 15 mars 1930.

(3) Berliner Lokal Anzeiger, numéro du 7 mars 1930.

de la vérification des élections au Reichstag repoussa cette interprétation de l'article 75 de la Constitution de Weimar. Après avoir jugé que le vote du 22 décembre 1929 était valable, le Tribunal constata que la majorité des électeurs allemands n'avait pas pris part au scrutin et que, par conséquent, la résolution du Reichstag qui avait repoussé le projet de loi d'initiative populaire n'avait pas été infirmée par le suffrage universel (1).

Par ce même arrêt, le Tribunal estima que, à l'occasion d'un referendum, les représentants d'un parti politique peuvent noter les noms de ceux qui entrent dans un bureau de vote. Il décida que les listes sur lesquelles ces noms sont relevés ne peuvent pas être saisies par la police, les opérations de vote étant publiques.

Cette décision a une grande importance, car presque tous les adversaires d'un projet de loi d'initiative populaire soumis à un referendum ne participant pas au vote, seuls ceux qui sont favorables à un tel projet de loi se présentent aux urnes. En notant leur nom, on pourra savoir quels ont été ceux qui ont voté pour ce projet de loi. Dans ces conditions, le vote, à l'occasion d'un referendum, n'est plus secret.

VIII. — *Le projet de loi de « l'Ordre de la jeune Allemagne ».*

Le septennat du maréchal-président Hindenburg

(1) Cet arrêt est reproduit par la revue *Reichsverwaltungsblatt*, 1930, p. 507, ainsi que par la *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1930, p. 1038.

expirant en 1932, le Docteur Brüning, chancelier du Reich, entreprit, au début de janvier 1932, des démarches auprès des chefs des partis politiques allemands représentés au Reichstag, afin d'obtenir leur collaboration pour le vote d'une loi qui aurait prolongé les pouvoirs du président Hindenburg. Cette loi impliquant la révision de la Constitution de Weimar, ne pouvait être adoptée par le Reichstag qu'à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des membres de cette Assemblée devant prendre part au vote. Le Docteur Hugenberg, au nom du parti allemand-national, et Adolf Hitler, au nom du parti national-socialiste, ayant refusé de prêter leur concours au chancelier Brüning pour le vote d'une telle loi (1), celui-ci fut contraint de renoncer à ce projet, étant certain de ne pouvoir obtenir au Reichstag la majorité des deux tiers.

Un groupement qui s'intitulait « l'Ordre de la jeune Allemagne », présenta alors au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission concernant un projet de loi d'initiative populaire ayant pour objet de prolonger de sept ans les pouvoirs du président Hindenburg (2). L'initiative populaire projetée devint bientôt inutile, car le maréchal Hindenburg accepta de poser sa candidature aux élections présidentielles, dont le premier tour de scrutin eut lieu le 13 mars 1932. Il semble d'ailleurs que la demande d'admission de l'Ordre de la jeune Allemagne ne remplissait pas toutes les conditions de forme exigées par la loi. Elle n'eut aucun résultat.

(1) *Völkischer Beobachter*, 19 janvier 1932.

(2) Le Dantec, *op. cit.*, p. 269.

IX. — *Le projet de loi du parti social-démocrate relatif à l'abrogation de l'ordonnance du président du Reich du 4 septembre 1932.*

Le 5 septembre 1932 parut au *Bulletin des lois du Reich* (1) une ordonnance du maréchal-président Hindenburg, datée de la veille. Cette ordonnance qui se proposait de « ranimer » la vie économique de l'Allemagne, était fondée sur l'article 48, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, le fameux article qui accorde au chef de l'Etat, en cas de nécessité, des pouvoirs dictatoriaux. La première partie de cette ordonnance s'occupait de diverses questions fiscales. La seconde partie s'occupait de « mesures de politique sociale ». Elle attribuait au gouvernement du Reich le droit de modifier, par voie de décret, la réglementation des assurances sociales, notamment des assurances d'invalidité, de mort, de maladie, d'accident, de chômage, etc. Le gouvernement du Reich obtenait aussi le droit de modifier par décret la législation du travail, notamment les dispositions relatives aux tribunaux de travail, au contrat de travail, au contrat collectif, à la protection du travail, etc. Le gouvernement était autorisé à intervenir aussi dans la matière des allocations de chômage, dans la réglementation du marché du travail, etc. Enfin, la troisième et dernière partie de l'ordonnance s'occupait de diverses questions financières.

Le parti social-démocrate fut fort alarmé des pouvoirs exorbitants accordés au gouvernement du Reich

(1) I, p. 425-432.

par l'ordonnance du 4 septembre 1932. Il craignait que le gouvernement userait de ces pouvoirs pour porter atteinte aux droits des ouvriers. Il redoutait que les réformes sociales obtenues par la classe ouvrière, à la suite d'immenses efforts, ne soient supprimées par un simple décret. Il décida donc de faire tout son possible pour obtenir l'abrogation de l'ordonnance du 4 septembre 1932. La lutte cependant s'annonçait très difficile. Le chancelier von Papen, certain d'avoir l'appui du président du Reich, avait fait savoir que le Reichstag serait dissous s'il ne se pliait pas aux volontés du gouvernement. Dans ces conditions, le parti social-démocrate prit la résolution de s'adresser directement au peuple. Le 12 septembre 1932, il présenta au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission concernant un projet de loi d'initiative populaire. Ce projet de loi ne comprenait que deux paragraphes. Le premier paragraphe prévoyait l'abrogation de la deuxième partie de l'ordonnance du 4 septembre 1932. Quant au second paragraphe, il contenait la clause de style disposant que « la présente loi entrerait en vigueur le jour de sa publication » (1).

Dans un communiqué, le parti social-démocrate déclarait qu'il avait été obligé de prévoir, dans le projet de loi qu'il avait élaboré, seulement l'abrogation de la deuxième partie de l'ordonnance du 4 septembre 1932, parce que la première et la troisième partie de cette ordonnance s'occupaient de questions fiscales qui ne pouvaient faire l'objet d'une initiative populaire (2). D'ailleurs, le journal social-démocrate

(1) *Vorwärts*, n° 431 du 13 septembre 1932.

(2) *Ibid.*

Der Abend soulignait que la seconde partie de l'ordonnance du 4 septembre 1932 était celle qui avait le plus d'importance pour la classe ouvrière, parce qu'elle pouvait avoir pour conséquence la diminution des salaires (1).

Le Reichstag fut dissous le 12 septembre 1932, au moment même où il exprimait sa défiance au chancelier von Papen. Quant à la demande d'admission du parti social-démocrate, elle resta sans réponse. A une question posée par le bureau de ce parti, le ministre de l'intérieur du Reich répliqua le 4 octobre 1932 que l'on examinait au ministère les répercussions financières de l'initiative populaire projetée (2).

Le 6 novembre 1932, un nouveau Reichstag fut élu et le cabinet von Papen démissionna, sans que le ministre de l'intérieur du Reich von Gayl eut fait connaître sa réponse.

En décembre 1932, le nouveau Reichstag vota une loi abrogeant la deuxième partie de l'ordonnance du 4 septembre 1932. Le Reichsrat n'ayant pas opposé son veto, cette loi fut promulguée et publiée dans le *Reichsgesetzblatt* (3).

L'initiative populaire que la social-démocratie avait voulu entreprendre, devint ainsi inutile, le but qu'elle se proposait d'atteindre ayant été réalisé par la voie législative ordinaire.

Jusqu'à présent, la procédure de l'initiative popu-

(1) *Der Abend* ^{n° 432} du 13 septembre 1932.
B. 208

(2) *Vorwärts*, n° 468 du 6 octobre 1932.

(3) *Reichsgesetzblatt* du 20 décembre 1932, I, p. 547.

laire a donc fonctionné neuf fois, deux referendums ont eu lieu, mais aucun projet de loi d'initiative populaire n'a encore été adopté par le suffrage universel.

CHAPITRE V

L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM APPLIQUÉS AUX MODIFICATIONS TERRITORIALES

A la suite de la révolution de 1918, dans plusieurs Etats allemands un important mouvement séparatiste se produisit. Ce mouvement fut très puissant surtout en Prusse, notamment en Rhénanie et dans la province de Hanovre.

En Rhénanie, le mécontentement contre Berlin et la Prusse prit des proportions inquiétantes. La plupart des habitants de cette région sont de religion catholique. Ils supportaient à contre-cœur la suprématie de la Prusse protestante. Ils redoutaient les méfaits des socialistes qui semblaient les maîtres de Berlin. La politique scolaire et religieuse du nouveau régime les avait exaspérés. La socialisation, dont on parlait tant, avait éveillé la méfiance des industriels, des commerçants et même des paysans (1). Pour mettre fin à une situation qu'ils considéraient insupportable, de nombreux Rhénans croyaient que la seule solution était la séparation de leur territoire de la Prusse.

(1) Moldenhauer Paul, *Die Abtrennungsbestrebungen in Deutschland*, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. II, Berlin et Leipzig, 1920, p. 288.

Au début, ce mouvement fut énergiquement soutenu par le Centre qui est, comme tout le monde le sait, le grand parti des catholiques allemands. Le 4 décembre 1918, dans une réunion du Centre, tenue à Cologne, on proposa la création d'une République du Rhin, à l'intérieur du Reich allemand. Le journal catholique bien connu, la *Kölnische Volkszeitung* prêta son appui à cette idée. Puis, une vigoureuse contre-offensive fut entreprise par les autres partis politiques. On accusa de haute trahison certains députés catholiques. On prétendit qu'ils étaient en relations avec le général Mangin. Le Centre se débarrassa alors des éléments extrémistes qui avaient failli le compromettre. La politique rhénane de ce parti subit des modifications importantes. La tendance modérée, représentée par Trimborn, député à l'Assemblée Nationale, l'emporta. Désormais, il ne fut plus question que de la création d'un Pays (*Land*) rhénan, faisant partie du Reich, comme la Prusse ou la Bavière. Pour arriver à ce but, on s'engagea à ne suivre que la voie légale, c'est-à-dire celle qui fut indiquée par la nouvelle Constitution (1).

Dans le Hanovre, l'hostilité contre la Prusse était également très grande. Déjà bien avant la guerre, les Hanovriens ne pouvant oublier l'annexion brutale dont leur territoire avait été l'objet en 1866, avaient fondé un parti politique qui combattit pour la reconstitution de l'Etat de Hanovre.

A partir de novembre 1918, le mouvement sépara-

(1) Moldenhauer P., *op. cit.*, p. 287-288 ; Preuss Hugo, *Um die Reichsverfassung von Weimar*, Berlin, 1924, p. 23.

tiste hanovrien enregistra des progrès sensibles. Des plaintes contre Berlin, de plus en plus violentes, se firent entendre. Là aussi, on protesta contre la politique religieuse des socialistes. On affirma, en outre, que le Hanovre était accablé d'impôts au profit de la Prusse, qu'annuellement de 60 à 70 millions de marks de contributions payées par les Hanovriens étaient utilisés par la Prusse pour son propre profit. Bref, on déclara vouloir se libérer définitivement d'une liaison imposée par la force, pour créer un « Etat de Hanovre libre dans un Reich allemand également libre » (1)

A l'Assemblée Nationale de 1919, furent élus deux représentants du parti allemand-hanovrien. Sur les bancs du Centre siégeait aussi un séparatiste hanovrien très connu, le député Colshorn (2).

A la séance du 3 mars 1919 de l'Assemblée Nationale, le député Alpers, au nom du parti allemand-hanovrien, prenant la parole, rappela les circonstances dans lesquelles, en 1866, le Hanovre avait été annexé. Il souligna vigoureusement que les Hanovriens avaient toujours protesté contre cette annexion. Le jour était enfin venu où il fallait rendre à ce territoire sa liberté. Au nom du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, les Hanovriens réclamaient le rétablissement de leur ancien Etat. Cette revendication, ils l'exprimaient dans une pétition qui contenait seulement la phrase : « Dans la nouvelle Allemagne, un Hanovre libre ». Alpers affirmait que cette pétition,

(1) Moldenhauer P., *op. cit.*, p. 289.

(2) Heilfron, I, p. 197 et p. 198.

qui allait bientôt être présentée à l'Assemblée, avait recueilli 450.000 signatures (1).

Le député Colshorn vint lui aussi à la tribune, dans la même séance, faire des déclarations analogues. Depuis plus d'un demi-siècle, dit-il, les Hanovriens n'avaient cessé de revendiquer leurs droits. Ils voulaient que le Hanovre soit rétabli comme Etat allemand dans le cadre du Reich, en se séparant définitivement de la Prusse (2).

En dehors des mouvements séparatistes rhénan et hanovrien, un mouvement en sens contraire se produisit, ayant pour but l'union de plusieurs petits Etats allemands. Déjà avant la révolution de 1918, on s'était efforcé de préparer la voie à une telle union. En 1917, à la Diète de Weimar, un grand nombre de députés présentèrent une motion demandant l'unification des lois et de l'administration des Etats de la Thuringe. Des motions similaires furent déposées dans les autres Diètes de ces Etats. Puis, la disette d'aliments rendit nécessaire la création d'un office pour le ravitaillement de la Thuringe. Un organe commun fut ainsi créé entre les nombreux petits Etats de cette partie de l'Allemagne (3). Enfin, survint la révolution de 1918. Les monarques abdiquèrent les uns après les autres. Avec eux un très important obstacle à la fusion des petits Etats était écarté (4).

(1) Heilfron, II, p. 1122 et s.

(2) Heilfron, II, p. 1187 et s.

(3) Rosenthal Eduard, *Die Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918 und die Bestrebungen zur Bildung eines Staates Thüringen*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, IX, 1920, p. 237.

(4) *Ibid.*

Plusieurs manifestations se produisirent au début de 1919, en faveur de cette fusion. Notamment, le 24 mars 1919, les représentants de plusieurs petits Etats se réunirent à Weimar et se mirent d'accord pour constituer, par voie de fusion, un Etat nouveau, la Thuringe, qui devait englober aussi quelques territoires voisins appartenant à la Prusse (1). Ensuite, un traité fut signé entre ces petits Etats, par lequel ils s'engagèrent à prendre les mesures nécessaires en vue de la création de la Thuringe. Ce traité, au cours des mois de juin et de juillet 1919, obtint l'assentiment des Diètes de Saxe-Weimar, Saxe-Gotha, Saxe-Altenbourg, Schwarzbourg-Rudolstadt, Schwarzbourg-Sondershausen et Reuss (2).

Les constituants de 1919 se trouvèrent donc en présence de deux mouvements politiques de sens contraire : d'un côté, en Rhénanie et dans le Hanovre, l'action séparatiste, tendant au morcellement de la Prusse et à l'augmentation du nombre des Etats allemands faisant partie du Reich ; de l'autre côté, le désir des petits Etats de la Thuringe de fusionner, pour mettre fin à ce qu'on désignait du terme *Klein-staaterei*.

L'Assemblée Nationale allemande, qui siégea précisément à Weimar, en Thuringe, fut obligée de tenir compte de ces deux mouvements. Malgré le désir d'unifier le Reich, qui se retrouve dans de nombreuses

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*, p. 238. Les deux Reuss, par le traité du 4 avril 1919, s'étaient unis, pour former désormais un seul Etat (Kaisenberg G., *Die Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches*. Erde und Wirtschaft, 1928, p. 114).

dispositions de la nouvelle Constitution, malgré les atteintes portées au fédéralisme, l'Assemblée Nationale, afin d'empêcher le pire, se décida à faire quelques concessions aux tendances séparatistes. Elle songea à réglementer en même temps la procédure à suivre pour la fusion des petits Etats. Telle est l'origine de l'article 18 de la Constitution de Weimar.

Cet article est le résultat d'un compromis entre les trois groupes de la majorité. Ce résultat ne fut atteint qu'à la suite de longues négociations, qui aboutirent à l'amendement Löbe-Trimborn-Heile, adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, malgré la vive opposition des Allemands-nationaux et des populistes, à droite, des socialistes indépendants à l'extrême-gauche (1). Pourtant, le texte qui venait d'être adopté produisit de nombreuses désillusions. On considéra ses dispositions trop sévères, on affirma même qu'elles étaient tellement excessives que leur réalisation semblait improbable (2). C'est pourquoi, en troisième lecture fut présenté un amendement Löbe-Trimborn-Heile, dont les prescriptions étaient moins sévères et qui obtint l'assentiment de la majorité de l'Assemblée Nationale (3).

L'article 18 est un des plus longs articles de la Constitution de Weimar. Il ne comprend pas moins de sept alinéas. Hugo Preuss lui-même a reconnu que ses

(1) Heilfron, t. 7, p. 6-27.

(2) *Ibid.*, p. 402.

(3) *Ibid.*, p. 402-421. Nous avons déjà exposé, dans la première partie de ce volume, p. 115-117, les discussions qui eurent lieu à l'Assemblée Nationale relativement à cet amendement.

termes sont obscurs et que son interprétation est difficile (1).

Cet article, dans son premier alinéa, commence par énoncer le principe que « la répartition du Reich en Pays, tout en ayant égard, dans une mesure aussi large que possible, à la volonté des populations intéressées, doit servir à procurer le maximum de développement économique et culturel du peuple » (2).

Il y a dans cette phrase deux idées fondamentales qui ont été mises en évidence par les auteurs allemands, notamment par le conseiller ministériel Lucas, dans une étude publiée dans *l'Archiv des öffentlichen Rechts* (3). D'abord, le but de la répartition du territoire du Reich entre les Pays est de favoriser l'intérêt de la collectivité. Le territoire d'un Pays ne devra donc subir de modifications que si ces modifications correspondent à l'intérêt du peuple allemand tout entier. Puis, mais seulement accessoirement, il faut tenir compte de la volonté de la population. C'est donc la consécration du droit du peuple de disposer de lui-même (4). Mais ce principe n'est affirmé que très timidement. Il ne sera pris en considération qu'autant que les circonstances le permettront (*unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung*, dispose l'article 18, alinéa premier).

Par conséquent, la modification du territoire d'un Pays ne pourra être entreprise, en vertu du principe

(1) Preuss Hugo, *Artikel 18 der Reichsverfassung. Seine Entstehung und Bedeutung*, Berlin, 1922, p. V.

(2) Nous empruntons cette traduction au recueil Dareste, 4^e édition de MM. Delpech et Laferrière, t. I, p. 63.

(3) Lucas, *Zum Auslegung des Art. 18 der Reichsverfassung*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 42, 1922, p. 50-78.

(4) Lucas, *op. cit.*, p. 51-52.

énoncé par l'article 18, alinéa premier, que si cette modification est destinée « à procurer le maximum de développement économique et culturel du peuple » allemand, et, en tenant compte, autant que possible, de la volonté de la population intéressée.

Quel est l'organe compétent pour décider la modification du territoire d'un Pays ? Quelle est la procédure qui doit être suivie dans une pareille hypothèse ?

D'après l'article 18, alinéa premier, phrase 2, le territoire d'un Pays ne peut être modifié que par une loi du Reich, votée conformément à la procédure prévue pour les révisions de la Constitution. Pour la formation de nouveaux Pays à l'intérieur du Reich, par la fusion ou la division du territoire des Pays existants, le même texte exige également une loi du Reich, votée conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles.

Nous savons que la révision de la Constitution a lieu en vertu d'une loi votée par le Reichstag à la majorité des deux tiers des voix exprimées, deux tiers du nombre total des membres de cette Assemblée devant participer au scrutin. Nous savons aussi qu'en outre le Reichsrat a le droit, par un vote réunissant plus d'un tiers des voix exprimées, d'opposer son veto à une loi de révision constitutionnelle. Enfin, si malgré l'opposition du Reichsrat, le Reichstag maintient sa résolution de réviser la Constitution, le Reichsrat peut exiger, par un vote réunissant également plus d'un tiers des voix exprimées, qu'il soit procédé à un referendum (1).

(1) Article 76 de la Constitution de Weimar.

Ces dispositions s'appliquent aussi aux lois prévoyant la modification du territoire d'un Pays. Une telle loi doit par conséquent être adoptée par le Reichstag à la majorité des deux tiers des votes exprimés, deux tiers des membres de cette Assemblée devant prendre part au vote. Contre une pareille loi, le Reichsrat, par un vote réunissant plus d'un tiers des voix exprimées, peut faire opposition et ensuite, s'il n'obtient pas satisfaction, il peut demander qu'un referendum se prononce sur le texte adopté par le Reichstag.

Cependant, certaines exceptions ont été apportées par l'article 18, alinéas 2 et 3, à la règle générale énoncée dans le premier alinéa. Si, en principe, la modification du territoire d'un Pays allemand (ou la création de nouveaux Pays) ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi du Reich votée conformément à la procédure prescrite pour la révision de la Constitution, une loi ordinaire du Reich suffit lorsque les Pays directement intéressés consentent à la modification de leur territoire. Une loi ordinaire du Reich suffit également, même lorsqu'un des Pays intéressés refuse son consentement, à la condition, toutefois, que la modification territoriale (ou la création de nouveaux Pays) soit demandée par le peuple et qu'elle corresponde à l'intérêt « prépondérant » du Reich.

La forme dans laquelle un Pays peut consentir à la modification de son territoire est généralement réglementée par sa Constitution. C'est ainsi que la Constitution de la Prusse dispose que ce consentement ne pourra être exprimé que par une loi prussienne (art.

premier, alinéa 2) (1). La Constitution de la Bavière prévoit que, dans une telle hypothèse, un vote de la Diète, réunissant, par rapport au nombre total des membres de cette Assemblée, une majorité des deux tiers est nécessaire (§ 92). D'après la Constitution saxonne, un semblable consentement ne peut être donné que conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles (art. 1, alinéa 2) (2). Quant au Wurtemberg, c'est à la Diète qu'appartient le droit de consentir à une modification territoriale (§ 2, alinéa 2).

Nous venons de dire que si les Pays directement intéressés approuvent la modification territoriale projetée, une loi ordinaire du Reich suffit. Les Pays directement intéressés sont ceux dont le territoire serait ou agrandi ou diminué, si la modification territoriale avait lieu, ainsi que ceux qui cesseraient d'avoir une existence propre en cas de fusion avec un territoire voisin, si cette fusion donnait naissance à un Pays nouveau (3).

Dans l'hypothèse où un de ces Pays refuserait son consentement, la modification territoriale projetée pourrait quand même être entreprise, en vertu d'une loi ordinaire du Reich, si elle est réclamée par la population et si elle correspond à l'intérêt du Reich.

(1) La même formalité est prévue par la Constitution de Thuringe (§ 2, alinéa 2).

(2) Une disposition analogue se rencontre dans les Constitutions de Bade (§ 5) et de Hesse (art. 2).

(3) Anschütz G., *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 13^e édition, Berlin, 1930, p. 141 ; Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 78 ; Stier-Somlo F., *Reichs und Landesstaatsrecht*, I, Berlin-Leipzig, 1924, p. 413.

La question se pose de savoir quelle est la population ayant le droit de demander la modification du territoire d'un Pays. La réponse semble assez simple : c'est la population habitant le territoire à séparer, s'il s'agit d'une séparation de territoire ; c'est la population habitant le territoire dont on se propose de modifier la situation juridique ou étatique, s'il s'agit de la création d'un ou de plusieurs nouveaux Pays (1).

Cette population a le droit d'exprimer sa volonté par une votation. Une telle votation aura lieu dans les deux cas suivants : a) lorsqu'un nombre déterminé de citoyens allemands en feront la demande ; b) lorsque le gouvernement du Reich en prendra l'initiative.

a) Dans le premier cas, il s'agit d'une forme nouvelle d'initiative populaire, dont la procédure a été réglementée par la loi du 8 juillet 1922, relative à la mise en application de l'article 18 de la Constitution du Reich. Cette loi renvoie d'ailleurs à la loi du 27 juin 1921 sur le referendum, mais elle prévoit aussi certaines dérogations.

Une demande d'admission doit être adressée au ministre de l'intérieur du Reich. Elle doit être signée par cinq mille citoyens allemands, jouissant des droits électoraux. Les signataires doivent en outre habiter le territoire dont ils réclament la séparation ou la modification de la situation étatique. Si le nombre total des électeurs habitant ce territoire était infé-

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 143.

rieur à cinquante mille, les signatures d'un dixième du nombre total des électeurs suffiraient (1).

Une demande d'admission peut être présentée aussi par le bureau d'une association. Dans une pareille hypothèse, le bureau doit prouver que les membres de l'association qui appuient cette demande et qui habitent le territoire dont la modification de la situation juridique est réclamée sont au moins au nombre de cinq mille et qu'ils représentent au moins un dixième du nombre total des électeurs de ce territoire (2). Pratiquement les associations ne pourraient se prévaloir de ce droit qu'avec d'énormes difficultés.

La demande d'admission doit indiquer les frontières du territoire dont la séparation ou la modification de la situation étatique est réclamée (3).

Cette demande d'admission pourra être favorablement accueillie par le ministre de l'intérieur du Reich. Il pourra aussi la repousser, considérant que les dispositions de la Constitution de Weimar ou des lois du 27 juin 1921 et du 8 juillet 1922 n'ont pas été respectées. Quoi qu'il en soit, sa décision est définitive. Elle ne peut faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice d'Etat (4). Mais, le ministre de l'intérieur du Reich étant responsable pour tous ses actes devant le Reichstag, cette Assemblée a le droit de lui demander des explications et, au cas où elle les jugerait

(1) Loi du 8 juillet 1922, § 5.

(2) *Ibid.* § 6. Si cent mille membres d'une association appuient une pareille demande, il n'est pas nécessaire de prouver que ce nombre représente au moins un dixième du nombre total des électeurs de ce territoire. Ordonnance du 14 mars 1924, § 101, alinéa 6.

(3) *Ibid.*, § 4.

(4) Voir p. 152-153.

insuffisantes, elle pourrait blâmer son attitude. Le ministre devrait alors démissionner. Si ses collègues se solidarisaient avec lui, sa chute entraînerait aussi celle du cabinet.

Supposons que le ministre de l'intérieur du Reich se prononce pour l'admission de la demande qui lui a été présentée. Il doit alors décider quelles seront les questions qui seront posées au suffrage universel. Ces questions doivent évidemment correspondre à l'objet même de la demande d'admission. Il établit, en outre, en tenant également compte des termes de la demande d'admission, les limites du territoire dont la séparation ou la modification de la situation étatique est réclamée. Enfin, le ministre de l'intérieur du Reich fixe le jour où la votation préalable aura lieu (1).

Alors que la loi du 27 juin 1921 prévoit qu'à la suite de l'admission de la demande des promoteurs d'une initiative populaire, les citoyens allemands jouissant des droits électoraux pourront s'inscrire en faveur du projet de loi d'initiative populaire sur des listes tenues à leur disposition par les autorités communales, la loi du 8 juillet 1922 n'a pas adopté la même procédure, lorsqu'il s'agit d'une initiative populaire ayant pour objet la modification du territoire d'un Pays. En effet, on a considéré que l'inscription sur des listes est une formalité qui, n'étant pas rigoureusement secrète, ne permet pas à toutes les opinions de s'exprimer librement. Un fonctionnaire notamment, redoutant des poursuites discipli-

(1) Loi du 8 juillet 1922, § 8.

naires, hésitera à apposer sa signature sur une liste, dont ses supérieurs hiérarchiques pourraient prendre connaissance. C'est pourquoi le législateur de 1922 a préféré s'éloigner du système consacré par la loi du 27 juin 1921, pour le remplacer par une votation préalable, à l'occasion de laquelle les citoyens participant au scrutin déposent dans l'urne des bulletins contenant leur réponse à la question posée. A première vue, il semblerait que cette procédure présente un grand avantage, en assurant le secret du vote. En fait, ce secret n'est qu'imparfaitement assuré. Car, si les adversaires de la modification territoriale projetée ne participaient pas au scrutin, il est certain que presque tous ceux qui prendraient part à la votation pourraient être considérés comme ayant voté pour la modification territoriale. La possibilité d'un tel résultat fut aperçue par le Reichstag en 1922, mais il maintint la votation préalable, parce qu'elle lui sembla offrir quand même moins de désavantages que l'inscription sur des listes. Il fut notamment remarqué par le rapporteur Koch (Weser), que si un fonctionnaire participait à une votation préalable, il ne pourrait être poursuivi disciplinairement, son vote étant secret (1). Cet argument nous semble cependant assez discutable, car le gouvernement d'un Pays, sans entreprendre des poursuites disciplinaires contre un fonctionnaire à qui il reprocherait d'avoir fait cause commune avec les séparatistes, aurait pourtant la possibilité de lui appliquer, tôt ou tard, des sanctions,

(1) *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode 1920, t. 356, Stenographische Berichte, p. 8222.

en invoquant un motif quelconque plus ou moins plausible, mais en réalité pour avoir participé à une votation préalable, à l'égard de laquelle les adversaires de la modification territoriale projetée avaient conseillé l'abstention.

La votation préalable a un objet très limité. Le suffrage universel est uniquement consulté sur la question de savoir s'il désire qu'il soit procédé à une seconde votation, laquelle se prononcera directement sur la modification territoriale (1). La question doit être très simplement formulée, pour que les votants puissent répondre par *oui* ou par *non* (2).

Cette votation préalable est limitée non seulement dans son objet, mais aussi dans son étendue. Elle n'a lieu que sur le territoire dont la modification de la situation étatique est demandée. Si, par exemple, ce territoire représentait une partie seulement d'un district de gouvernement prussien, la votation préalable n'aura lieu que dans cette partie du district, et non pas dans le district tout entier (3).

A cette votation préalable n'ont le droit de prendre part que les citoyens allemands qui sont électeurs pour le Reichstag et qui habitent le territoire en discussion (4). Si un tiers du nombre total de ces citoyens

(1) Kaisenberg G., *Neugliederung des Reiches*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, t. IV, Berlin et Leipzig, 1927, p. 203.

(2) Loi du 8 juillet 1922, § 9.

(3) Anschütz G., *op. cit.*, p. 146 ; Preuss Hugo, *op. cit.*, p. 35 ; Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 414 ; Poetzsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 154.

(4) La loi du 8 juillet 1922 indique, dans son paragraphe 16, ce qu'elle entend par les « habitants du territoire ». Elle considère comme habitant un territoire celui qui est domicilié sur ce territoire ou qui, depuis un an, y a installé sa « résidence habituelle ».

allemands répond affirmativement à la question posée, la votation préalable aboutit à un résultat positif. Dans ce cas, il faut procéder à une seconde votation (1), pour laquelle nous emploierons le terme de « votation finale », que nous empruntons au professeur Chavegrin (2).

Par conséquent, si en faveur de la votation finale, indifféremment du nombre des votants, s'est prononcé moins d'un tiers du nombre total des électeurs pour le Reichstag qui habitent le territoire dont la modification de la situation étatique est projetée, dans une telle hypothèse, la procédure est terminée. L'initiative populaire aboutit à un échec.

La votation préalable a donc pour but d'arrêter dès le début un mouvement manquant de base sérieuse, un mouvement n'ayant même pas l'appui d'un tiers des électeurs.

La votation finale n'aura donc lieu qu'avec l'assentiment d'au moins un tiers des citoyens allemands directement intéressés à la modification territoriale.

C'est le ministre de l'intérieur du Reich qui décidera le jour où il sera procédé à la votation finale. C'est lui qui fixera également le territoire sur lequel le scrutin aura lieu. Car, à la différence du vote préalable, qui est limité au territoire dont la modification de la situation étatique est projetée, le vote final pourrait être étendu aussi à d'autres régions. En effet, conformément à l'article 18, alinéa 5, de la Constitution de Weimar, lorsqu'il s'agit de la séparation

(1) Loi du 8 juillet 1922, § 10.

(2) Annuaire de législation étrangère, t. 50, Paris, 1923, p. 273.

d'une partie seulement d'un district de gouvernement prussien ou d'un cercle bavarois, ou, dans les autres Pays, de la séparation d'une partie seulement du territoire de circonscriptions administratives équivalentes, alors la circonscription tout entière participe à la votation finale. Cette disposition a été adoptée par les constituants de 1919, dans le but évident de rendre très difficile l'accroissement du morcellement territorial de l'Allemagne. On a craint sans doute que des intérêts purement locaux ou des ambitions injustifiées n'incitent la population de certaines régions peu étendues à se séparer du Pays, dont elle faisait partie, pour constituer un Pays nouveau (1). Le nombre des Etats minuscules allemands, dont les constituants de 1919 voulaient faciliter la disparition, au lieu de diminuer, aurait pu, sans cette mesure, augmenter. D'ailleurs, même si une telle séparation était entreprise par la population non point pour constituer un nouveau Pays, mais pour s'unir à un Pays voisin, il est incontestable qu'un pareil acte pourrait avoir d'importantes répercussions économiques non seulement sur les Pays directement intéressés, mais aussi sur le Reich et donc sur toute la nation allemande. Il était indispensable, par conséquent, de prendre certaines précautions.

Cependant, une grande difficulté se présente, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 18, alinéa 5. Cet alinéa, nous venons de le voir, prévoit, relativement à la séparation d'une partie d'un district de gouvernement prussien ou d'un cercle bava-

(1) Preuss Hugo, *op. cit.*, p. 35.

rois, ou, dans les autres Pays, d'une circonscription administrative équivalente, que la votation finale sera étendue à tout le territoire de cette circonscription. La question se pose de savoir quelles sont, dans les différents Pays allemands, les circonscriptions administratives équivalentes au district de gouvernement prussien et au cercle bavarois.

Observons, en passant, que la loi du 8 juillet 1922, quoique ayant pour objet la mise en application de l'article 18 de la Constitution de Weimar, a évité de se prononcer sur cette question.

Ce qui caractérise le district de gouvernement prussien et le cercle bavarois, ainsi que le remarque le professeur Anschütz, c'est le fait qu'il s'agit de circonscriptions administratives d'ordre supérieur, englobant plusieurs circonscriptions administratives inférieures. Mais, en outre, si nous laissons de côté le district de gouvernement prussien, parce que la Prusse, à cause de son immensité, ne peut servir de terme de comparaison pour les autres Pays, si nous nous arrêtons donc à la Bavière, nous constatons que les cercles bavarois sont des intermédiaires entre l'autorité administrative centrale du Pays respectif et les fonctionnaires chargés de l'administration des circonscriptions inférieures. Par conséquent, seuls les Pays dont la hiérarchie administrative comprend trois degrés, possèdent des circonscriptions équivalentes au cercle bavarois. C'est notamment le cas des *Kreishauptmannschaften* de Saxe (1). Quant aux Pays dans lesquels il n'y a pas de circonscriptions admi-

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 149.

nistratives intermédiaires entre l'autorité centrale et les autorités administratives inférieures, il est assez difficile de préciser quelle sera l'étendue du territoire sur lequel la votation finale aura lieu. Si l'on tient compte de l'esprit même de l'article 18 de la Constitution de Weimar et des travaux préparatoires, il convient d'approuver l'opinion du Docteur Altenberg, d'après laquelle, dans une pareille hypothèse, la votation finale devrait être étendue au Pays tout entier (1). En effet, l'intention de l'Assemblée Nationale de 1919 a été de ne pas borner la consultation du suffrage universel à de trop petits territoires, — sauf dans un seul cas. C'est pourquoi elle décida qu'il faut demander l'avis des citoyens allemands habitant la totalité d'une circonscription administrative d'ordre supérieur, même s'il ne s'agissait que de la séparation d'une partie du territoire de cette circonscription. La votation finale ne peut donc pas être limitée à des circonscriptions administratives d'ordre inférieur. Si le territoire d'un Pays, à cause de ses dimensions peu importantes, n'est pas divisé en circonscriptions administratives d'ordre supérieur, la votation finale devrait avoir lieu dans le Pays tout entier. Car, seul le Pays tout entier présente alors certaine équivalence avec le cercle bavarois.

Dans une seule hypothèse, lorsqu'il s'agit de la séparation d'une partie du territoire d'une de ces circonscriptions, une exception spéciale pourrait être admise, pour que la votation finale ne soit pas éten-

(1) Altenberg O., *Gebietsänderungen im Innern des Reichs nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 40, 1921, p. 202.

due à toute la circonscription. Cette exception est prévue par l'article 18, alinéa 5, phrase 3, de la Constitution de Weimar, qui dispose que, lorsqu'il n'y a pas de contiguité entre le territoire dont la séparation est projetée et l'ensemble de la circonscription, une loi spéciale du Reich pourra limiter la votation finale au territoire à séparer. L'hypothèse envisagée est celle des enclaves (1), si nombreuses dans l'Allemagne d'autrefois et dont il en subsiste quelques-unes même aujourd'hui. Dans cette hypothèse, l'Assemblée Nationale de 1919 n'a d'ailleurs pas voulu prévoir une exception générale. Elle a simplement donné le droit au Reichstag d'autoriser, pour chaque cas spécial, une dérogation spéciale. Mais, cette dérogation, le Reichstag est libre de la refuser (2).

La votation finale aura lieu, avons-nous déjà dit, à la date que le ministre de l'intérieur du Reich fixera, après s'être concerté avec le gouvernement du Pays intéressé (3). A cette votation ne peuvent participer que les électeurs pour le Reichstag « habitant » le territoire dont il s'agit de modifier la situation étatique (4), c'est-à-dire ceux domiciliés sur ce territoire ou qui y résident depuis un an (5).

Pour que la votation finale aboutisse à un résultat positif, il faut que trois cinquièmes des voix exprimées, représentant au moins la majorité des citoyens

(1) Preuss H., *op. cit.*, p. 35.

(2) Altenberg, *op. cit.*, p. 203.

(3) Loi du 8 juillet 1922, § 11 et § 17.

(4) *Ibid.*, § 12.

(5) *Ibid.*, § 16.

ayant le droit de prendre part au scrutin, se prononcent pour la modification territoriale (1). C'est une condition extrêmement lourde à remplir. Dans cette procédure si riche en obstacles, c'est certainement l'obstacle le plus difficile à surmonter. Et cette difficulté est d'autant plus grande qu'à certaines votations, ainsi que nous venons de l'indiquer, participent non pas seulement les habitants du territoire à séparer, mais ceux de toute la circonscription administrative, dont ce territoire fait partie.

Si cette majorité qualifiée, représentant à la fois au moins trois cinquièmes des voix exprimées et plus de la moitié du nombre total des citoyens ayant le droit de participer à la votation, a répondu affirmativement à la question qui lui était posée, donc, si la votation finale a abouti à un résultat positif, le gouvernement du Reich est obligé de soumettre au Reichstag un projet de loi concernant la modification territoriale projetée (2).

Ce projet de loi sera présenté directement au Reichstag, et non au Reichsrat (3). L'article 18, alinéa 6 de la Constitution de Weimar est en effet très précis. Il ne mentionne que le Reichstag. L'article 69, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, qui oblige le gouvernement du Reich à soumettre d'abord au Reichsrat les projets de lois dont lui-même a pris l'initiative, ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un projet de loi relatif à une modification territoriale. Car,

(1) *Ibid.*, § 15, reproduisant l'article 18, alinéa 5, phrase 1, de la Constitution de Weimar.

(2) Constitution de Weimar, article 18, alinéa 6.

(3) Anschütz G., *op. cit.*, p. 150.

l'initiative d'un pareil projet de loi n'appartient pas au gouvernement du Reich, celui-ci étant obligé d'élaborer un texte conforme à la volonté du peuple exprimée par les votations qui ont eu lieu et de le présenter au Reichstag.

Le gouvernement du Reich, après avoir régulièrement saisi cette Assemblée, pourrait cependant lui demander de repousser le projet de loi qu'il lui a soumis (1).

Le Reichstag, en prenant en discussion un tel projet de loi, devra envisager aussi la question de savoir si la modification territoriale, réclamée par voie d'initiative populaire et de referendum, correspond ou non à l'intérêt « prépondérant » du Reich (2).

Cette Assemblée est libre d'approuver ou de rejeter le projet de loi qui lui a été présenté. Si elle le rejette, sa décision est définitive. La modification territoriale projetée a échoué.

Si, au contraire, elle adopte ce projet de loi, sa décision peut fort bien ne pas être définitive. En effet, le président du Reich, en vertu de l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, a le droit de soumettre une pareille loi à un referendum. En outre, le tiers des membres du Reichstag peut demander l'ajournement de deux mois de la publication d'une telle loi, et si un vingtième des électeurs du Reich l'exige, un referendum aura lieu. Enfin, une telle loi

(1) *Ibid.* ; Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 414 ; Preuss Hugo, *Artikel 18 der Reichsverfassung*, Berlin, 1922, p. 32.

(2) Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 414 ; Lucas, *op. cit.*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 42, 1922, p. 54 ; Altenberg O., *op. cit.*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 40, 1921, p. 193.

pourrait également faire l'objet d'une votation populaire, à la suite d'un conflit entre le Reichstag et le Reichsrat. Cependant, dans toutes ces hypothèses, pour que la loi votée par le Reichstag soit infirmée par un referendum, il faut que la majorité des électeurs allemands participe au scrutin (1), ce qui semble peu probable.

Répétons à cette occasion ce que nous avons déjà dit précédemment, à savoir que si une modification territoriale est demandée par la population et si elle correspond à l'intérêt du Reich, dans une pareille hypothèse une loi ordinaire du Reich suffit. Il n'est donc pas nécessaire que cette loi soit votée conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles.

La loi adoptée par le Reichstag et prévoyant une modification territoriale doit, comme n'importe quelle autre loi, être promulguée et publiée au *Reichsgesetzblatt*, dans le délai légal (2). La modification territoriale est alors définitive en droit. Il ne reste plus qu'à la réaliser en fait.

Afin d'empêcher que dans un Pays ne soient trop souvent entreprises des agitations séparatistes, afin d'éviter que le territoire d'un Pays ne fasse l'objet de continuelles disputes, le législateur a été contraint de prendre certaines précautions. Il a notamment prévu, dans le paragraphe 7 de la loi du 8 juillet 1922, qu'au cas où la situation étatique d'un territoire aurait été modifiée, une nouvelle modification de ce

(1) Conformément à l'article 75 de la Constitution de Weimar.

(2) Sauf si le chef de l'Etat opposait son veto.

même territoire ne pourrait être réclamée par voie d'initiative populaire, qu'après un délai de dix ans. Avant la fin de ce délai, une initiative populaire ne pourrait être entreprise que si la demande d'admission adressée au ministre de l'intérieur du Reich était signée par au moins un quart du nombre total des électeurs pour le Reichstag habitant ce territoire, ou s'il s'agissait d'un projet complètement nouveau, prévoyant un plan nouveau d'organisation territoriale. Ces dispositions s'appliquent également dans l'hypothèse où, à la suite d'une initiative populaire, un nombre insuffisant de votants s'est prononcé pour la modification territoriale projetée, soit à l'occasion de la votation préalable, soit à l'occasion du vote final. Dans ce cas aussi, pendant dix ans, une nouvelle initiative populaire remettant en discussion le projet échoué de modification territoriale ne pourra avoir lieu, à moins que la demande d'admission ne soit signée par un quart du nombre total des électeurs pour le Reichstag habitant ce territoire ou qu'elle n'ait un objet complètement différent de l'initiative populaire précédente.

b) Le gouvernement du Reich a le droit de procéder à un referendum sur le territoire d'un Pays, afin de connaître quelle est la volonté de la population de ce territoire (1).

Il s'agit, par conséquent, d'un referendum simplement consultatif, auquel le gouvernement du Reich pourrait procéder aussi bien dans les hypothèses pré-

(1) Loi du 8 juillet 1922, article 1^{er}.

vues par l'article 18, alinéas 1 et 2 de la Constitution de Weimar, que dans le cas prévu par l'alinéa 3 du même article. C'est ce qui résulte d'ailleurs des longues discussions qui eurent lieu en 1922 au Reichstag, lors de la discussion de la loi concernant la mise en application de l'article 18 de la Constitution (1).

Donc, un pareil referendum pourrait avoir lieu, conformément à l'article 18, alinéas 1 et 2, pour que le gouvernement du Reich se rende compte si la population donne son assentiment à la modification de la situation étatique du territoire sur lequel elle habite. Il pourrait advenir, en effet, que le Landtag d'un Pays consente à une modification territoriale, mais qu'il soit douteux si la population intéressée est du même avis. Dans cette hypothèse, le gouvernement, en ordonnant une votation, prendra évidemment en considération l'opinion exprimée par la population et il en tirera les conséquences qu'il jugera nécessaires.

Plus délicate est la question posée par le troisième alinéa de l'article 18. Cet alinéa prévoit le cas où malgré le refus d'un Pays directement intéressé de consentir à une modification territoriale, cette modification serait réclamée par la population habitant ce territoire. Dans un tel cas, une demande d'admission pourrait être présentée au ministre de l'intérieur du Reich par les promoteurs d'une initiative populaire. Le gouvernement du Reich aurait cependant le droit, indifféremment du fait qu'une telle demande a été ou n'a pas été présentée, de prendre

(1) Voir p. 141-143 et p. 148-150,

lui-même l'initiative et de décider qu'une votation populaire aura lieu. Cette votation prouvera si la population désire la modification territoriale à laquelle l'organe compétent d'après la Constitution du Pays n'a pas consenti. A cette votation s'appliquent les dispositions de l'article 18, alinéa 5, de la Constitution de Weimar. Par conséquent, s'il s'agit de la séparation d'une partie du territoire d'un district de gouvernement prussien ou d'un cercle bavarois et, dans les autres Pays, d'une circonscription administrative équivalente, la votation aura lieu dans toute la circonscription. Pour qu'un résultat positif soit obtenu, pour que le peuple soit considéré comme ayant approuvé la modification territoriale, il faut qu'au moins trois cinquièmes des voix exprimées, représentant plus de la moitié du nombre total des électeurs pour le Reichstag ayant le droit de participer au scrutin, se prononcent affirmativement. Alors, seulement alors, une loi ordinaire du Reich suffit pour autoriser la modification territoriale projetée.

Remarquons d'ailleurs que si la votation ordonnée par le gouvernement du Reich avait abouti à un résultat négatif, malgré la volonté contraire ou malgré la volonté insuffisante (1) de la population, le territoire en question pourrait quand même être modifié. Mais alors une loi du Reich votée conformément à

(1) Par l'expression « volonté insuffisante » de la population, nous nous référons à l'hypothèse où le nombre total des voix affirmatives, à l'occasion de la votation populaire, aurait été supérieur au nombre total des voix négatives, mais n'aurait pas atteint une majorité des trois cinquièmes, représentant au moins la majorité du nombre total des électeurs pour le Reichstag ayant le droit de participer au scrutin.

la procédure prescrite pour les revisions constitutionnelles serait nécessaire.

Les différents cas que nous venons d'envisager ont mis suffisamment en évidence, croyons-nous, le fait que, conformément à l'article 18 de la Constitution de Weimar, les Pays n'ont plus la possibilité de disposer librement de leur territoire. Deux Pays allemands ne pourraient pas, par exemple, échanger entre eux certains territoires leur appartenant, sans l'assentiment du Reich. Une loi du Reich est toujours indispensable, lorsqu'il s'agit d'une modification territoriale (1).

Quant aux applications qui ont été faites de l'article 18 de la Constitution de Weimar, nous ne nous occuperons que des hypothèses dans lesquelles une initiative populaire ou un referendum ayant pour objet la modification du territoire d'un Pays ont eu lieu.

Ces hypothèses sont d'ailleurs peu nombreuses, car les constituants de 1919, craignant, d'une part, que la situation trouble qui avait suivi la révolution de novembre 1918 ne favorisât les mouvements séparatistes, sachant, d'autre part, que la Rhénanie serait occupée par les troupes alliées victorieuses, décidèrent que les alinéas 3 - 6 de l'article 18 n'entreraient en vigueur qu'après un délai de deux ans qui commencerait à courir du jour de la publication de la Constitution (2). Ce délai prit fin le 14 août 1921. Aus-

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 139.

(2) Article 167 de la Constitution de Weimar.

sitôt des négociations commencèrent entre les grands partis politiques allemands. Tenant compte des difficultés extérieures auxquelles l'Allemagne devait faire face, les social-démocrates, les socialistes indépendants, les démocrates, le Centre, les populistes et les Allemands-nationaux s'engagèrent, en septembre 1921, à s'abstenir, durant un an, de toute action poursuivant, par voie d'initiative populaire, la séparation d'un territoire du Pays dont il faisait partie (1). Cet engagement fut loyalement respecté.

En Haute-Silésie, cependant, une situation spéciale se présenta. A la suite du traité de Versailles, par crainte que la population de cette région, qui semblait assez mécontente de l'administration prussienne, ne tournât ses regards vers d'autres Etats, par conséquent dans le but évident d'augmenter le nombre des voix qui se prononceraient pour l'Allemagne, à l'occasion du plébiscite qui devait avoir lieu en vertu du traité de paix, d'alléchantes promesses furent faites à la Haute-Silésie (2). On s'engagea à lui accorder son autonomie (3). Puis, par la loi constitutionnelle du 27 novembre 1920, l'article 167 de la Constitution de Weimar fut modifié. On y inséra une exception en faveur de la Haute-Silésie. Il fut, en effet, prévu que le délai de deux ans, pendant lequel les alinéas 3-6 de l'article 18 ne pouvaient être mis en vigueur, ne s'appliquait pas à la Haute-Silésie. Dans cette province prussienne, les nouveaux alinéas ajou-

(1) Poetzsch-Heffter F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 54.

(2) Preuss Hugo, *op. cit.*, p. 38.

(3) Vermeil Ed., *L'Allemagne contemporaine*, Paris, 1925, p. 119.

tés à l'article 167 disposaient que, dans les deux mois qui suivraient la fin de l'occupation étrangère et le retour de l'administration allemande, un referendum devait avoir lieu, conformément à l'article 18, alinéa 4, phrase 1, et alinéa 5, de la Constitution de Weimar, pour que le suffrage universel déclare lui-même s'il désire la création d'un Pays de Haute-Silésie. En dérogeant à l'article 18, il fut prévu, dans le troisième alinéa de l'article 167, qu'en cas de réponse affirmative du peuple, une loi du Reich n'était pas nécessaire. Une Assemblée constituante devait alors être élue, les élections ayant lieu en vertu d'une ordonnance électorale que le président du Reich devait publier. Cette Assemblée avait la mission de voter la Constitution du nouveau Pays.

Il ne fut procédé à ce referendum que le 3 septembre 1922. Le nombre total des citoyens allemands ayant le droit de participer au scrutin fut de 715.632. Une majorité inattendue repoussa la séparation. En effet, seulement 50.529 votants se prononcèrent pour la création d'un Pays de Haute-Silésie ; 517.812 votèrent contre. La Haute-Silésie resta donc une simple province prussienne (1).

Les séparatistes hanovriens s'efforcèrent d'aboutir à la réalisation de leurs revendications par voie d'initiative populaire. Le 6 novembre 1923, le parti allemand-hanovrien adressa une demande d'admission au ministre de l'intérieur du Reich, pour qu'une votation

(1) Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 56 ; Kaisenberg G., *Die Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches*, Erde und Wirtschaft, janvier 1928, p. 114.

ait lieu sur la question de savoir si la province prussienne de Hanovre, sauf le district de gouvernement Aurich, devrait se séparer de la Prusse pour constituer un Pays. Le ministre de l'intérieur du Reich ayant accueilli favorablement cette demande, il fut procédé, conformément à l'article 18, alinéa 4, de la Constitution de Weimar, à une votation préalable, le 18 mai 1924. Le nombre total des électeurs pour le Reichstag ayant le droit de prendre part au vote fut de 1.765.692. Le nombre total des voix valablement exprimées fut de 542.384, dont 449.533 se prononcèrent pour la séparation et 92.851 se prononcèrent contre. Le résultat fut négatif, parce que les votes favorables à la séparation n'atteignirent point le tiers du nombre total des citoyens allemands ayant eu le droit de participer au scrutin. En effet, ce nombre étant de 1.765.692, le tiers était 588.564. Or, seulement 449.533 voix se prononcèrent pour la séparation. Ce nombre fut donc de 139.031 voix inférieur au tiers nécessaire pour que la votation préalable aboutisse à un résultat positif (1). La procédure s'arrêta là. Le mouvement séparatiste hanovrien subit un échec, dont il ne devait plus se relever.

En effet, en 1920, le parti allemand-hanovrien était représenté au Reichstag par cinq députés (2). Aux élections de 1928, il n'obtint plus que quatre man-

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Erde und Wirtschaft, janvier 1928, p. 115 ; Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 56. Les chiffres publiés par le professeur Poetzsch-Heffter diffèrent légèrement de ceux reproduits par le conseiller ministériel Kaisenberg.

(2) Hesnard O., *Les partis politiques en Allemagne*, Paris, 1923, p. 103.

dat (1). Aux élections pour le Reichstag de septembre 1930, il perdit encore un mandat. Enfin, aux élections pour le Reichstag du 31 juillet 1932, le parti allemand-hanovrien obtint environ 47.000 voix et aucun mandat (2). Dernièrement, aux élections du 6 novembre 1932, il a regagné quelques suffrages, obtenant 64.000 voix et un mandat au Reichstag (3).

Les pertes de ce parti ont été tout aussi sensibles à la Diète prussienne. Alors qu'en 1921, il était représenté dans cette Assemblée par huit députés (4), aux élections du 24 avril 1932, il n'a pu obtenir qu'un seul mandat (5).

Il semble résulter de l'expérience faite dans le Hanovre que le referendum présente l'avantage de mettre en évidence la force réelle d'un mouvement séparatiste et que, lorsque le suffrage universel s'est prononcé contre un tel mouvement, celui-ci est définitivement condamné. Au lieu de faciliter de continuelles agitations séparatistes, le referendum paraît être au contraire le meilleur moyen pour faire complètement échouer une action qui ne correspondrait pas à la volonté de la majorité de la population.

L'article 18 de la Constitution de Weimar a été appliqué aussi dans d'autres hypothèses, notamment lors de la création de la Thuringe, de l'accession de Cobourg à la Bavière, de Pyrmont et de Waldeck à la Prusse et de l'échange de territoires intervenu en

(1) Voir la liste complète des députés au Reichstag, publiée en annexe par les *Stenographische Berichte*, 1929, 105^e séance, p. 3373.

(2) *Le Temps*, 2 août 1932.

(3) *Vossische Zeitung*, n° 534 du 7 novembre 1932.

(4) Hesnard O., *op. cit.*, p. 103.

(5) *Vossische Zeitung*, n° 198 du 25 avril 1932.

1928 entre la Saxe et la Thuringe. Mais, dans toutes ces hypothèses, il s'est agi de l'application du deuxième alinéa de l'article 18, les Pays intéressés consentant à la modification de leur territoire (1). Il ne fut donc pas nécessaire de procéder par voie d'initiative populaire et de referendum.

Pourtant les accessions de Cobourg à la Bavière et de Pyrmont à la Prusse méritent une mention spéciale. En effet, une votation populaire eut lieu à Cobourg le 30 novembre 1919 (2). On demanda au peuple s'il désirait que Cobourg s'unisse à la Bavière ou à la Thuringe ; 16.102 voix se prononcèrent pour la Bavière et seulement 3.460 pour la Thuringe (3). Ce referendum n'eut qu'un caractère consultatif et il ne fut pas entrepris en vertu de l'article 18 de la Constitution de Weimar, puisque les alinéas 3-6 de cet article, qui s'occupent de l'initiative populaire et du referendum appliqués aux modifications territoriales n'entrèrent en vigueur qu'en août 1921.

A la suite du traité conclu entre Cobourg et la Bavière, le 14 février 1920, la loi du Reich du 30 avril 1920 (*Reichsgesetzblatt*, 1920, p. 842) autorisa l'accession de Cobourg à la Bavière.

Une votation populaire eut lieu également, le 12 octobre 1921, à Pyrmont, territoire appartenant au Waldeck et comprenant 65 kilomètres carrés et environ 10.000 habitants. Elle se prononça en faveur de l'union

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 141.

(2) Cobourg s'était détaché de Gotha, par le traité du 12 avril 1919 (Kaisenberg G., *op. cit.*, Erde und Wirtschaft, 1928, p. 114).

(3) Brunet R., *op. cit.*, p. 77 ; Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 417 ; Meisner Otto, *Das Staatsrechts des Reichs und seiner Länder*, 2^e édition, Berlin, 1923, p. 43.

avec la Prusse (1). Mais là encore, il ne s'est agi que d'un referendum consultatif et à l'occasion duquel le gouvernement du Reich ne joua aucun rôle. Un traité fut signé entre Waldeck et la Prusse le 29 novembre 1921. Le Landtag prussien approuva ce traité par la loi du 22 février 1922. La loi du Reich du 24 mars 1922 autorisa l'accession de Pymont à la Prusse, conformément à l'article 18, alinéa 2, de la Constitution de Weimar (2). Le referendum du 12 octobre 1921 n'eut d'autre but que de prouver aux autorités compétentes de Waldeck quelle était la volonté de la population de Pymont. Par cette votation, Pymont ne poursuivait donc nullement le dessein de se séparer de Waldeck, contre la volonté de ce Pays, car Waldeck consentit lui-même à l'union de Pymont et de la Prusse.

Dans le petit Pays de Schaumbourg-Lippe, nombreux sont ceux qui songent à s'unir avec la Prusse. En 1924, la Diète semblait elle-même favorable à l'Anschluss. C'est ce qui décida les adversaires de l'Anschluss à demander, par voie d'initiative populaire, la dissolution de la Diète. Mais le suffrage universel ayant été consulté, se prononça le 24 août 1924 contre la dissolution. En effet, au referendum participèrent moins de 50 pour cent des électeurs, si bien que, conformément au paragraphe 4 de la Constitution de

(1) Stier-Somlo F., *op. cit.*, p. 417 ; Helfritz Hans, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 14, 1926, p. 234 ; Meissner O., *op. cit.*, p. 45.

(2) Helfritz H., *op. cit.* ; Poetzsch-Heffter F., *op. cit.*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 13, 1925, p. 55.

Schaumbourg-Lippe, le peuple fut considéré avoir répondu négativement (1).

Enhardi par ce résultat, le gouvernement de ce Pays, d'accord avec le Landtag, prit la résolution, en 1926, de procéder à une votation populaire sur la question de l'Anschluss, avant d'entreprendre des négociations avec la Prusse. Il voulait se rendre compte si la majorité de la population de Schaumbourg-Lippe était réellement favorable à l'union avec la Prusse. Mais la procédure prévue par l'article 18 de la Constitution de Weimar paraissant trop compliquée, le Landtag vota la loi constitutionnelle du 11 mai 1926, en vertu de laquelle eut lieu le referendum du 6 juin 1926. Le résultat de ce referendum fut contraire aux prévisions. En effet, le peuple se prononça contre l'Anschluss ; seulement 9.902 votants s'exprimèrent en faveur de l'union avec la Prusse ; 11.293 voix se prononcèrent contre (2). Schaumbourg-Lippe resta donc un Pays allemand égal en droits à la Prusse et à la Bavière, malgré ses faibles ressources et son exiguité territoriale.

Quant à la Rhénanie, elle n'a pas eu la possibilité de faire valoir ses revendications. En effet, les partis politiques allemands s'engagèrent à ne pas entreprendre une modification territoriale en Rhénanie, tant que cette région se trouverait sous l'occupation des Alliés (3). Or, lorsqu'à la suite de la ratification du

(1) Hartwig W., *op. cit.*, p. 127.

(2) Hartwig W., *op. cit.*, p. 127 ; Thoma R., *Les règles et la pratique du referendum dans le Reich et les Länder allemands*, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, II, p. 353-354.

(3) Kaisenberg G., *Neugliederung des Reiches*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, t. IV, 1927, p. 204.

Plan Young, la Rhénanie fut complètement évacuée par les troupes étrangères, la Prusse avait reconquis son prestige et sa puissance d'autrefois. Du mouvement séparatiste rhénan, on ne parlait presque plus. Toute tentative dans ce sens semblait d'avance vouée à un échec certain. Car, si on se sépare avec joie d'un Etat vaincu, en pleine décomposition, on est rarement enclin à quitter volontairement le camp du plus fort.

Les circonstances ont prouvé que l'article 18 de la Constitution de Weimar contient quelques dispositions très utiles et d'autres qui sont difficilement applicables. Dans la première catégorie, il convient de ranger celles qui s'occupent des modifications territoriales auxquelles les Etats directement intéressés donneraient leur consentement. Ce sont ces dispositions qui ont permis la création de la Thuringe, l'accession de Cobourg à la Bavière, de Pymont et de Waldeck à la Prusse, ce sont elles qui ont facilité l'échange de territoires qui a eu lieu entre la Saxe et la Thuringe en 1928. Dans la seconde catégorie, il faut ranger les dispositions relatives aux modifications territoriales entreprises par voie d'initiative populaire et de referendum contre la volonté des Pays intéressés. Celles-ci, ainsi que l'expérience faite depuis treize ans l'a mis en évidence, n'ont pratiquement qu'une très faible valeur, car les conditions exigées par les constituants de 1919 sont tellement lourdes, les obstacles à franchir sont si nombreux et si difficiles à surmonter, qu'une modification territoriale, par voie d'initiative populaire et de referendum, paraît presque impossible. Comment pourrait-on réunir, en effet, des

majorités aussi considérables que celles prévues par l'alinéa 5 ? Comment pourrait-on, en outre, contraindre le Reichstag à voter, contre son gré, une loi autorisant une modification territoriale ? Comment pourrait donc être réalisé le beau principe inscrit au début de l'article 18, qui prévoit le droit du peuple de disposer de lui-même ?

On a affirmé, à différentes reprises, que les alinéas 3-6 de l'article 18 étaient dirigés contre la Prusse. Soulignant le rôle si important de la Prusse dans l'histoire de l'Allemagne, on a soutenu que si des territoires prussiens se séparaient de ce Pays, c'est le Reich lui-même qui souffrirait de gros dommages, car, la Prusse constituerait la base la plus solide du Reich (1). C'est pourquoi un savant aussi distingué que le professeur Richard Schmidt a demandé l'abrogation des alinéas 3-6 de l'article 18 de la Constitution de Weimar (2). A notre avis, une telle abrogation n'apporterait pas un grand changement à la situation actuelle. La procédure prévue par ces alinéas contient tant d'obstacles que la Prusse n'a rien à craindre pour son unité.

(1) Schmidt R., *Der preussische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat, Gedanken zur Revision des Artikels 18 der Reichsverfassung*, Zeitschrift für Politik, t. 16, 1926-1927, p. 238-239.

(2) *Ibid.*, p. 241.

CHAPITRE VI

LA RÉVOCATION DU PRÉSIDENT DU REICH

Le président du Reich est élu au suffrage universel (article 41 de la Constitution de Weimar). La durée de ses fonctions est de sept ans. Cependant, avant l'expiration de cette période, il peut être révoqué par un vote du peuple, à la demande du Reichstag (article 43). Il y a donc là une application de l'*Abberufungsrecht*, c'est-à-dire du droit de révocation populaire.

Déjà dans le projet de Constitution de Hugo Preuss, la destitution du chef de l'Etat par le suffrage universel avait été prévue. Elle était d'ailleurs soumise à une réglementation très sévère : le Reichstag devait d'abord voter une résolution, conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles, demandant au peuple allemand de déposer le président du Reich. A partir du jour où cette résolution était adoptée par le Reichstag, le chef de l'Etat était suspendu de ses fonctions. Un referendum devait ensuite avoir lieu. Si le peuple repoussait la demande du Reichstag, le président du Reich était considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans. S'il ap-

prouvait, au contraire, la demande du Reichstag, la destitution du chef de l'Etat était définitive (1).

Hugo Preuss, dans le mémoire qui accompagnait son projet de Constitution, exposait les motifs de cette disposition. Le président du Reich, ainsi que le Reichstag (composé de deux Chambres), écrivait-il, tiennent leurs pouvoirs du peuple allemand. C'est pourquoi les conflits qui se produiraient entre ces deux organes devraient être tranchés par le suffrage universel. Dans ce but, le projet de Constitution prévoit que le chef de l'Etat a le droit de dissoudre le Parlement. En échange, lorsqu'il s'agirait de conflits particulièrement importants, le Reichstag obtient lui aussi le droit de faire appel au peuple contre l'attitude adoptée par le président du Reich (2).

On voit que, d'après Hugo Preuss, la révocation du chef de l'Etat par le suffrage universel, à la demande du Reichstag, était destinée à servir de contrepoids au droit du chef de l'Etat de dissoudre le Reichstag. Dans un cas comme dans l'autre, la suprême décision appartenait au peuple, titulaire de la puissance étatique.

Cette disposition du projet de Constitution de Hugo Preuss fut défavorablement accueillie par plusieurs juristes allemands qui croyaient que le droit du peuple de destituer le président du Reich porterait atteinte au prestige de celui-ci en diminuant son autorité. Le professeur Kauffmann écrivait que l'exercice

(1) Preuss Hugo, *Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil)* herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, Berlin, 1919, p. 48, § 67.

(2) Preuss H., *op. cit.*, p. 26.

de ce droit entraînerait des désordres politiques regrettables (1). Le professeur Binding invoquait même, à cette occasion, l'image symbolique de l'épée de Damoclès (2).

Pourtant, malgré ces critiques, la révocation du président du Reich par le peuple fut maintenue dans tous les projets de Constitution ultérieurs. On ajouta cependant, par mesure de précaution, que si le referendum repoussait la demande du Reichstag, non seulement le chef de l'Etat serait considéré comme réélu pour une nouvelle période de sept ans, mais qu'un semblable vote du suffrage universel entraînerait aussi la dissolution du Reichstag. Cette disposition fut approuvée par l'Assemblée Nationale.

La procédure de la révocation du président du Reich, telle qu'elle est réglementée par l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, est la suivante :

Le Reichstag, à la majorité des deux tiers des voix exprimées, vote une résolution demandant au peuple de destituer le chef de l'Etat. Il n'est pas nécessaire que cette résolution soit motivée (3). A partir de ce vote, le président du Reich est suspendu de ses fonctions. Conformément à la loi récente du 17 décembre 1932, il est remplacé par le président du *Reichsgericht*.

Puis le gouvernement du Reich décide le jour où la

(1) Kaufmann Erich, *Grundfragen der künftigen Reichsverfassung*, Berlin, 1919, p. 23 ; Binding Karl, *Die staatsrechtliche Ver-wandlung des Deutschen Reiches*, Leipzig, 1919, p. 46.

(2) Binding Karl, *op. cit.*, p. 46.

(3) Anschütz G., *op. cit.*, p. 229 ; Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 127.

votation populaire aura lieu. Ce jour ne peut être qu'un dimanche ou un « jour de repos officiel » (1). Le peuple se prononcera alors pour ou contre la révocation du chef de l'Etat.

L'article 75 de la Constitution de Weimar s'applique-t-il à un tel referendum ? En d'autres termes, est-ce que, pour repousser la résolution votée par le Reichstag, est-il indispensable que la majorité des électeurs allemands participe au scrutin ?

La réponse affirmative a été parfois soutenue (2), mais il est curieux de constater l'absence complète d'arguments des partisans de cette opinion. A notre avis, la réponse ne pourrait être que négative. En effet, le Reichstag n'a pas le droit de décider lui-même la destitution du président du Reich. Il n'a que la possibilité de proposer au peuple la révocation du chef de l'Etat. C'est uniquement au peuple qu'appartient le droit de prendre une décision définitive. A cet égard, l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar est très précis. Or, si, pour infirmer la résolution votée par le Reichstag, il était nécessaire que la majorité des électeurs allemands prenne part à la votation, il résulterait que lorsque cette majorité ne participerait pas au scrutin, le président du Reich serait définitivement révoqué, en vertu de la seule décision du Reichstag. Cela est cependant contraire au texte formel de l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar. Pour ces motifs, nous croyons que l'article 75 ne s'applique pas aux votations populaires ayant

(1) Loi du 27 juin 1921, §§ 4 et 5.

(2) Notamment par le *Bund zur Erneuerung des Reiches*, dans le volume *Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung*, Berlin, 1929, p. 78.

pour objet la révocation du chef de l'Etat. Cette opinion est d'ailleurs aussi celle des professeurs Anschütz (1), Giese (2) et Erwin Jacobi (3), ainsi que celle de Venator (4).

Le conflit entre le président du Reich et le Reichstag sera donc tranché par le suffrage universel, à la majorité simple des voix exprimées, indifféremment du nombre de votants. Si le peuple approuve la demande du Reichstag, le chef de l'Etat est destitué. Sa destitution est définitive. De nouvelles élections doivent avoir lieu pour désigner son successeur. Mais si le peuple repousse la demande du Reichstag, alors l'Assemblée est dissoute et le président du Reich est, en vertu de ce même vote du suffrage universel, considéré réélu pour une nouvelle période de sept ans (5). Les conséquences que le referendum pourrait avoir, la dissolution du Reichstag et le raffermissement de la position du chef de l'Etat qui pourraient en résulter, empêchent l'Assemblée issue du suffrage universel d'abuser de la prérogative si importante que l'article 43 de la Constitution de Weimar lui a accordée.

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 229.

(2) Giese F., *op. cit.*, p. 127 ; Giese F., *Deutsches Staatsrecht*, Berlin et Vienne, 1930, p. 119.

(3) Jacobi Erwin, *Reichsverfassungsänderung*, Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, I, p. 246.

(4) Venator H., *Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern*, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 43, 1922, p. 53.

(5) La dissolution du Reichstag est indispensable, dans une telle hypothèse, car le résultat du referendum prouve que cette Assemblée ne représente plus la volonté du peuple. En outre, si le Reichstag n'était pas dissous, il pourrait continuellement causer des ennuis au président du Reich, maintenu en fonctions par le vote du suffrage universel (von Freytagh-Loringhoven, *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, Munich, 1924, p. 132).

La plupart des auteurs allemands estiment que si le peuple désapprouve l'attitude du Reichstag, cette Assemblée doit être considérée dissoute le jour même où le referendum a eu lieu (1). La question présente de l'intérêt, à cause des nouvelles élections pour le Reichstag qui doivent avoir lieu dans un délai de soixante jours à partir de la dissolution (2). Il serait désirable, pour éviter d'éventuelles complications, que le Tribunal chargé de la vérification des élections au Reichstag achève la vérification des résultats du referendum avant la date fixée pour les élections, car le Tribunal ayant la possibilité, lorsqu'il constaterait que de graves irrégularités ont été commises, de déclarer non valable le résultat total du referendum, dans un tel cas la dissolution du Reichstag devrait être rapportée et le suffrage universel serait une seconde fois appelé à se prononcer sur la révocation du chef de l'Etat. Si, dans l'intervalle, un nouveau Reichstag avait été élu, la situation serait singulièrement compliquée.

En ce qui concerne la réélection du président du Reich, elle est considérée avoir eu lieu le jour même où le suffrage universel a refusé de le destituer. A partir de ce jour où le président du Reich a été l'objet d'un vote de confiance de la part du peuple allemand, il conservera ses fonctions encore sept ans.

Quelle est la nature des faits qui pourraient motiver

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 229 ; Giese F., *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, 8^e édition, Berlin, 1931, p. 128 ; Poetzsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, 3^e édition, Berlin, 1928, p. 213.

(2) Constitution de Weimar, article 25, alinéa 2.

la demande adressée par le Reichstag au peuple allemand proposant la révocation du chef de l'Etat ? Il ne pourrait s'agir, dans une semblable hypothèse, que d'actes politiques du président du Reich (1). Le suffrage universel est appelé à juger l'attitude adoptée par le chef de l'Etat, à l'occasion d'un conflit avec le Reichstag. La responsabilité du président du Reich est ainsi engagée devant la nation allemande tout entière, en raison d'actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Il importe de souligner que ces actes pourraient être strictement constitutionnels. Même si le chef de l'Etat n'était nullement sorti des limites de la Constitution, même s'il n'avait fait qu'exercer les prérogatives qui lui sont accordées par la Constitution de Weimar, en prononçant, par exemple, la dissolution du Reichstag, même alors le Reichstag pourrait demander au peuple sa destitution. Car, répétons-le, il s'agit en l'espèce de la responsabilité politique du président du Reich et non pas de sa responsabilité pénale. Telle fut d'ailleurs la pensée de Hugo Preuss, lorsqu'il inscrivit, dans son projet de Constitution, le droit du suffrage universel de révoquer le chef de l'Etat. Dans son « mémoire », Preuss précisa notamment que « dans des conflits particulièrement difficiles, on a accordé au Reichstag la possibilité de demander au peuple de juger *l'attitude politique* adoptée par le président du Reich » (2).

En dehors de sa responsabilité politique, qui est engagée devant la nation allemande, le président

(1) Meissner Otto, *Der Reichspräsident*, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin-Leipzig, 1921, p. 42.

(2) Preuss H., *op. cit.*, p. 26.

du Reich est, en effet, responsable pénalement devant la Cour de Justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*). Il peut être mis en accusation, par le Reichstag, devant le *Staatsgerichtshof*, pour avoir violé, « d'une manière coupable » (*schuldhafterweise*) la Constitution ou une loi du Reich (1). Il est en outre responsable pénalement pour les infractions qu'il commettrait, ainsi que n'importe quel citoyen allemand, devant les tribunaux ordinaires. Mais, dans cette dernière hypothèse, il ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation du Reichstag (2).

Notons la contradiction évidente qu'il y a entre l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar et l'article 50. En effet, d'après l'article 43, alinéa 2, le chef de l'Etat assume personnellement, devant le Reichstag et devant le peuple allemand, la responsabilité de ses actes. Or, l'article 50 dispose que « toutes les ordonnances et décisions du président du Reich, même celles relatives à l'armée, ne sont valables que si elles sont contresignées par le chancelier ou par le ministre du Reich compétent ». Cette obligation n'a d'autre but que d'attribuer la responsabilité de l'acte au ministre qui l'a contresigné. Pourtant, malgré la formalité du contreseing, le président du Reich, en vertu de l'article 43, alinéa 2, demeure lui aussi responsable. Il est curieux que les constituants de 1919 n'aient pas aperçu cette contradiction (3).

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de

(1) Constitution de Weimar, article 59.

(2) *Ibid.*, article 43, alinéa 3. Poetzsch-Heffter, *op. cit.*, p. 213.

(3) Von Freytagh-Loringhoven, *op. cit.*, p. 132.

Weimar, l'article 43, alinéa 2, n'a pas encore été mis en application. Cependant, à différentes reprises, les adversaires du chef de l'Etat parlèrent, avec beaucoup de timidité d'ailleurs, de la possibilité d'avoir recours à une révocation populaire. En 1924, le professeur von Freytagh-Loringhoven, membre influent du parti allemand-national, insinua, dans un ouvrage consacré à la Constitution du Reich (1), qu'une procédure de révocation populaire pouvait être entreprise contre le président Ebert. Plus récemment, à l'occasion de la campagne électorale pour les élections du 6 novembre 1932, le social-démocrate Otto Wels s'est occupé, dans une réunion publique, de certains projets du parti national-socialiste, qui aurait tenté, en août et en septembre 1932, d'obtenir la collaboration des autres partis politiques, pour que le Reichstag votât une résolution demandant au peuple allemand la destitution du maréchal Hindenburg (2). Il est assez difficile de savoir si ces déclarations d'Otto Wels sont rigoureusement exactes. Il est néanmoins certain qu'en août et septembre 1932, les nationaux-socialistes étaient profondément mécontents du maréchal Hindenburg, qui refusait, à cette époque, de nommer Adolf Hitler chancelier du Reich. C'est pourquoi il est possible que l'extrême-droite ait alors songé à un tel projet.

L'expérience de ces treize dernières années ne semble pas avoir confirmé ni les espoirs fondés sur les dispositions de l'article 43, alinéa 2, de la Constitution

(1) Von Freytagh-Loringhoven, *Die Weimar Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, Munich, 1924.

(2) *Vossische Zeitung*, n° 454 du 21 septembre 1932.

de Weimar, ni les craintes qu'elles inspiraient. En effet, ces dispositions avaient pour but d'accorder au Reichstag des pouvoirs égaux à ceux du chef de l'Etat. Or, le Reichstag, divisé en un trop grand nombre de fractions rivales, a offert trop souvent à l'opinion publique un spectacle regrettable. Les luttes passionnées auxquelles se sont livrés dans cette Assemblée les partis politiques, ont profondément déçu le peuple allemand. Le Reichstag n'a pas su, d'autre part, défendre assez énergiquement les prérogatives que la Constitution lui a accordées. Il a donné parfois l'impression de se plier trop servilement à la volonté du pouvoir exécutif, de consentir lui-même à son abdication. Il n'est donc pas étonnant que son prestige ait tellement diminué, surtout ces dernières années. Au contraire, la présidence du Reich a été confiée à des personnalités exceptionnelles. Ebert et le maréchal Hindenburg ont prouvé, par leurs actes, que leur unique préoccupation était l'intérêt général du peuple allemand et non point l'intérêt égoïste d'un parti politique ou d'une classe sociale. Ils ont incontestablement tous deux bien mérité de la patrie. C'est pourquoi le président Ebert a joui d'une très grande estime même chez ses adversaires. Quant au président Hindenburg, une vénération presque unanime l'entoure. Son autorité immense a accru considérablement le prestige de la fonction qu'il occupe.

Alors que le rôle du Reichstag devient de jour en jour plus insignifiant, le rôle du chef de l'Etat devient de plus en plus important. En face du président du Reich qui a le droit de se prévaloir de la confiance que lui ont manifestée, en lui accordant leurs suf-

frages, les millions de citoyens allemands, se dresse le Reichstag divisé, affaibli par les querelles intestines. Dans de pareilles circonstances, l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar n'a pratiquement aucune valeur.

CHAPITRE VII

L'INITIATIVE POPULAIRE, LE REFERENDUM ET LES TRAITÉS INTERNATIONAUX (1)

L'article 45 de la Constitution de Weimar accorde au président du Reich le droit de conclure, au nom du Reich, des traités avec les Etats étrangers. Cependant, ce même article dispose que les alliances et les traités internationaux concernant les matières qui font partie du domaine de la législation du Reich doivent être, en outre, approuvés par le Reichstag. Une loi du Reich est même nécessaire, lorsqu'il s'agit d'une déclaration de guerre ou de la conclusion de la paix.

Il faut, par conséquent, distinguer trois catégories de traités internationaux :

a) La première catégorie comprend les traités que le président du Reich a le droit de négocier seul (évidemment, par l'entremise de ses représentants) et qu'il peut ratifier seul, donc sans avoir besoin de l'assentiment du Parlement. Ces traités ne pourraient

(1) Nous tenons à préciser dès le début que nous employons le terme « traités internationaux » pour désigner les traités signés par le Reich et un ou plusieurs Etats étrangers. Nous ne nous occuperons pas dans ce chapitre des traités que les Pays allemands peuvent conclure entre eux ou avec les Etats étrangers.

faire l'objet ni d'une initiative populaire, ni d'un referendum, car, dans le Reich, l'initiative populaire et le referendum ne peuvent avoir pour objet qu'un projet de loi, sauf les deux exceptions que nous venons d'indiquer dans les chapitres précédents (1). Or, une loi n'ayant pas à intervenir pour la conclusion ou la ratification d'un semblable traité, il résulte que l'initiative populaire et le referendum n'ont également pas la possibilité d'intervenir.

Toutefois, tenant compte de ce qui s'est produit en 1929, lors de l'initiative populaire dirigée contre le Plan Young, il convient de signaler une exception qui pourrait se présenter. Si cinq mille citoyens allemands adressaient au ministre de l'intérieur du Reich une demande d'admission relative à un projet de loi d'initiative populaire interdisant au chef de l'Etat de négocier ou de ratifier un traité qui rentrerait dans la catégorie des traités pour lesquels l'assentiment du Reichstag n'est pas exigé par la Constitution, dans un tel cas cette demande devrait être favorablement accueillie. Mais s'agissant, dans cette hypothèse, d'un projet de loi d'initiative populaire manifestement contraire à la Constitution de Weimar, il ne pourrait être adopté par le Reichstag ou, si cette Assemblée le repoussait, par voie de referendum, que conformément à la procédure prescrite pour les révisions constitutionnelles. On appliquerait donc la méthode suivie en 1929.

(1) Ces exceptions, répétons-le, sont relatives à la modification du territoire des Pays et, en ce qui concerne uniquement le referendum, à la révocation du chef de l'Etat. Dans ces deux hypothèses l'objet de la votation n'est pas une loi.

Il importe de souligner que cette exception n'est possible que grâce à la révision de la Constitution du Reich, révision limitée d'ailleurs à un seul cas.

b) La seconde catégorie de traités internationaux ne comprend que les traités de paix. La déclaration de guerre est soumise à la même réglementation, si bien que tout ce que nous dirons relativement aux traités de paix s'applique également à la déclaration de guerre.

La paix ne peut être conclue, dispose l'article 45, alinéa 2, de la Constitution de Weimar qu'en vertu d'une loi du Reich. En théorie, l'initiative d'une telle loi appartient aussi au peuple puisqu'il possède un droit général d'initiative législative. Une initiative populaire pourrait donc être entreprise, ayant pour objet la conclusion de la paix. En fait, cette hypothèse ne se produira jamais, car même si en temps de guerre le Reichstag et le Reichsrat ne suspendaient pas la Constitution pour la durée des hostilités, le gouvernement et l'autorité militaire qui disposent de pouvoirs très étendus, ne toléreraient certainement pas une pareille manifestation en faveur de la paix (1).

En outre, on peut être tout aussi certain que le chef de l'Etat ne soumettra jamais à un referendum une loi du Reich ayant pour objet, conformément à l'ar-

(1) Tout aussi improbable semble l'initiative populaire ayant pour objet de déclarer la guerre à une puissance étrangère. La longueur des opérations d'inscription, l'impossibilité d'abréger la plupart des délais sont inconciliables avec les méthodes modernes de la guerre. D'ailleurs, quel gouvernement serait assez fou, dans des circonstances aussi graves que celles qui mettent la paix en péril, de permettre qu'une initiative populaire soit entreprise ?

ticle 45, alinéa 2, de la Constitution, un traité de paix. Car, un traité de paix est toujours imposé par le vainqueur et subi avec plus ou moins de résignation par le vaincu. Un referendum ne pourrait rien changer aux clauses d'un pareil acte. Si le chef de l'Etat était mécontent des conditions consenties ou acceptées par les représentants du Reich, il aurait le droit de les remplacer aussitôt par d'autres plénipotentiaires plus dociles, qui agiraient conformément à ses instructions. Le président de la République allemande est investi par la Constitution de Weimar de prérogatives suffisantes, pour ne pas être obligé, à l'occasion d'un traité de paix, de s'incliner devant la volonté de ses ministres. Il ne pourrait donc avoir aucun motif, dans un tel cas, pour procéder à un referendum.

Cependant, après que la loi relative à un traité de paix aura été adoptée par le Reichstag, il se pourrait qu'un tiers des membres de cette Assemblée demande, conformément à l'article 73, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, l'ajournement de deux mois de sa publication, dans le but de permettre à un vingtième du nombre total des électeurs allemands d'exiger que cette loi soit soumise au suffrage universel. Il paraît probable que, dans une telle hypothèse, la majorité du Reichstag, ainsi que la majorité du Reichsrat répondraient par un vote d'urgence et que le chef de l'Etat ne tiendrait nul compte de la demande d'ajournement.

La loi relative à un traité de paix pourrait aussi provoquer un conflit entre le Reichsrat et le Reichstag. Ce conflit devrait être tranché d'après la procédure prévue par l'article 74 de la Constitution de Wei-

mar. Par conséquent, si le Reichstag maintenait son point de vue à la majorité des deux tiers, le président du Reich devrait, dans le délai de trois mois, publier la loi dans la forme votée par le Reichstag, ou la soumettre à un referendum. Il semble probable que le chef de l'Etat préférera la première solution et qu'il publiera la loi. Si le Reichstag maintenait son point de vue à la majorité simple, le président devrait nécessairement demander l'avis du suffrage universel, car autrement le texte voté par le Reichstag deviendrait caduc et le traité de paix ne serait jamais ratifié. Dans le cas où un referendum aurait lieu, l'article 75 de la Constitution du Reich s'appliquerait. Pour que le texte adopté par le Reichstag soit infirmé, il faudrait donc que la majorité du nombre total des électeurs allemands participe au scrutin et que la majorité des voix valablement exprimées se prononce contre ce texte. Comme il est probable qu'à cette occasion ceux qui approuvent le texte voté par le Reichstag s'abstiendront, un pareil résultat ne pourra être atteint que fort difficilement.

c) Quant à la troisième et dernière catégorie de traités, elle comprend les alliances et les traités relatifs à des matières faisant partie du domaine de la législation du Reich. Ces traités ne peuvent être ratifiés qu'après avoir obtenu l'assentiment du Reichstag. C'est ce que dispose l'article 45, alinéa 3, de la Constitution de Weimar, qui pourtant ne précise pas la forme dans laquelle cet assentiment sera exprimé.

L'usage s'est établi qu'en ce qui concerne cette catégorie de traités, le Reichstag exprime son assentiment

par une loi. Cette loi est publiée au *Bulletin des lois du Reich*. Elle prévoit généralement, dans son premier paragraphe, que le traité signé à telle date entre le Reich allemand et tel Etat étranger a été approuvé. Elle reproduit ensuite le texte de ce traité (1).

Une pareille loi, ainsi que n'importe quelle autre loi, pourrait être soumise par le président du Reich à une votation populaire, conformément à l'article 73, alinéa premier, de la Constitution de Weimar, Cela au moins théoriquement, puisque pratiquement le chef de l'Etat n'a aucun motif pour procéder de la sorte. Une telle loi pourrait aussi être l'objet d'un referendum, à la suite d'un conflit entre le Reichstag et le Reichsrat. Enfin, l'ajournement de sa publication pourrait être demandé par un tiers des membres du Reichstag, afin que cinq pour cent du nombre total des électeurs allemands puissent exiger qu'elle soit soumise à un vote du suffrage universel (2).

Quant à l'initiative populaire, elle n'est concevable, en ce qui concerne ces traités, que dans une seule hypothèse : celle où un projet de loi d'initiative populaire interdirait au chef de l'Etat de ratifier une de ces conventions. Il serait alors indispensable de suivre la procédure prescrite pour les révisions de la Constitution. Dans un pareil cas, on verrait se renouveler ce qui s'est passé en 1929, à l'occasion du Plan Young.

Quelques auteurs, en s'occupant des relations qui pourraient exister entre les traités internationaux et

(1) Anschütz G., *op. cit.*, p. 237, cite de nombreux exemples et reproduit la formule habituelle de ces lois.

(2) Anschütz, *op. cit.*, p. 236 ; Giese F., *op. cit.*, p. 132.

les institutions de législation directe, ont introduit en cette matière beaucoup de confusion. Notamment Hansen affirme que l'acte par lequel le Reichstag approuve, conformément à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, un traité international ne pourrait pas faire l'objet d'un referendum, parce qu'il ne s'agirait pas d'un acte législatif (1). Cette opinion serait fondée si le Reichstag donnait son assentiment sous la forme d'une simple résolution votée par cette Assemblée seule. Mais tel n'est pas l'usage. En pratique, le Reichstag exprime son assentiment par une loi, ainsi que le professeur Anschütz lui-même l'indique (2). Or, cette loi, comme toutes les lois, peut incontestablement être soumise à un referendum, aucune exception n'ayant été prévue par la Constitution de Weimar, en dehors du budget, des lois d'impôts et de traitements.

(1) Hansen Gerd Günter, *Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht*, thèse, Göttingen, 1930, p. 25-26.

(2) Anschütz, *op. cit.*, p. 237.

CHAPITRE VIII

LA MODIFICATION ET L'ABROGATION DES LOIS ADOPTÉES PAR VOIE DE REFERENDUM

Une loi adoptée par voie de referendum peut être n'importe quand modifiée et abrogée par une votation populaire. En effet, aucun texte de la Constitution de Weimar ne limite, à cet égard, les droits du peuple.

A différentes reprises, la question s'est posée de savoir si le Reichstag disposait lui aussi des mêmes droits. En d'autres termes, le Reichstag peut-il modifier ou abroger une loi adoptée par voie de referendum ? Et, dans le cas affirmatif, le Reichstag n'est-il pas obligé, pendant un certain délai, de respecter la volonté exprimée par le peuple ? Même s'il avait le droit de modifier et d'abroger les lois votées par le peuple, pourrait-il user de ce droit n'importe quand ?

Les auteurs allemands ne sont pas d'accord sur la réponse qu'il convient de donner à ces questions. Plusieurs solutions ont été proposées.

a) La solution négative a été soutenue par les pro-

fesseurs Erwin Jacobi (1), Richard Thoma (2), ainsi que par Michaelis (3), Hartmann (4) et Hartwig (5).

Le professeur Erwin Jacobi, de la Faculté de droit de Leipzig, fut un des premiers à s'occuper de cette question, qui jusqu'alors était restée plus ou moins inaperçue. Dans le premier volume des mélanges offerts au *Reichsgericht* par les Facultés de Droit allemandes, à l'occasion du cinquantenaire de ce tribunal, Jacobi a publié une très intéressante étude sur la révision de la Constitution, dans laquelle il examine aussi le problème de la modification et de l'abrogation des lois adoptées par voie de referendum. Il affirme que, d'après la Constitution de Weimar, les décisions prises par le peuple sont supérieures aux décisions prises par le Reichstag ou par le président du Reich. Il base cette affirmation sur le fait que le Reichstag et le président du Reich sont élus au suffrage universel, chacun pour une période déterminée, et qu'à l'expiration de ces périodes, de nouvelles élections doivent avoir lieu ; en outre, il invoque le fait que le chef de l'Etat pourrait être révoqué par le peuple et que le Reichstag pourrait être dissous

(1) Jacobi Erwin, *Reichsverfassungsänderung*, Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50 jährigen Bestehen des Reichsgerichts, Berlin et Leipzig, I, 1929, p. 233-277.

(2) Thoma R., *Die Funktionen der Staatsgewalt, Grundbegriffe und Grundsätze*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 114.

(3) Dr Michaelis, *Kann der Reichstag Gesetze, die im Wege des Volksentscheids erlassen sind, beliebig wieder aufheben?* Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1451-1455.

(4) Dr Hartmann, *Kann ein Volksentscheid durch einen Beschluss des Reichstages wieder aufgehoben werden?* Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, 1930, p. 436-437.

(5) Hartwig W., *op. cit.*, p. 58-61,

avant la fin de la législature, pour rendre compte au suffrage universel de la manière dont il a rempli son mandat. Donc, c'est le peuple allemand, dont émane la puissance étatique; conformément à la formule de l'article 1, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, qui est le maître, c'est lui le souverain.

La supériorité de la volonté exprimée par le suffrage universel par rapport à une décision du Reichstag résulte aussi, d'après Jacobi, du droit appartenant au peuple de trancher les conflits qui se produiraient entre cette Assemblée et le chef de l'Etat, ou entre cette Assemblée et le Reichsrat. Du moment que le suffrage universel peut, à l'occasion d'un tel conflit, désapprouver l'attitude adoptée par le Reichstag, il s'en suit que la volonté du peuple est supérieure à la volonté du Reichstag (1).

Partant de cette constatation que les décisions du peuple sont supérieures aux décisions du Reichstag, Jacobi arrive à la conclusion qu'une loi votée par voie de referendum ne peut être abrogée ou modifiée qu'à la suite d'une nouvelle consultation populaire. Il précise d'ailleurs que cette consultation populaire ne doit pas être nécessairement un nouveau referendum. Il suffit que de nouvelles élections aient eu lieu, qu'un nouveau Reichstag ait été élu, pour que cette nouvelle Assemblée puisse modifier ou abroger une loi adoptée directement par le suffrage universel. Un pareil droit n'appartiendrait donc pas, d'après Jacobi, au Reichstag qui était en fonction lorsque la loi a été adoptée par voie de referendum. Mais, le

(1) Jacobi E., *op. cit.*, p. 255-256.

Reichstag suivant et toutes les Assemblées suivantes seraient libres de modifier ou d'abroger cette loi (1).

Appliquant le même raisonnement aux hypothèses dans lesquelles une loi adoptée par le Reichstag ou un projet de loi d'initiative populaire auraient été repoussés par le suffrage universel, Jacobi déclare que seul un Reichstag élu postérieurement à ce referendum pourrait adopter un projet de loi identique à celui rejeté par le peuple (2). Au contraire, n'importe quelle loi votée par le Reichstag pourrait être n'importe quand abrogée par voie de referendum.

Cette solution, qui résulte des principes fondamentaux de la Constitution de Weimar, a été consacrée par la Constitution de la ville libre de Brême, qui dispose dans son paragraphe 8 : « Une résolution prise par referendum ne peut être modifiée par les organes de l'Etat à la compétence desquels la question appartient normalement qu'après une nouvelle élection de la Bourgeoisie » (3).

Si le Reichstag, qui était en fonction à l'époque de l'adoption d'une loi par voie de referendum, modifiait ou abrogeait cette loi, il violerait la Constitution du Reich. Jacobi estime que, dans une pareille hypothèse, le chef de l'Etat devrait refuser de promulguer et de publier une telle loi, car, en vertu de l'article 70 de la Constitution de Weimar, il ne doit promulguer et publier que les lois conformes à la Constitution (4). Jacobi ajoute que si un projet de

(1) *Ibid.*, p. 256.

(2) *Ibid.*, p. 257.

(3) Daresté, *Les Constitutions modernes*, I, 4^e édition, p. 150. Le terme « Bourgeoisie » désigne la Diète de Brême.

(4) Jacobi E., *op. cit.*, p. 259.

loi d'initiative populaire ayant pour objet la modification ou l'abrogation d'une loi votée par referendum, était adopté sans changement, durant la même législature, par le Reichstag, ce vote n'aurait aucune valeur et le projet de loi d'initiative populaire devrait être soumis au suffrage universel (1), car tant que de nouvelles élections pour le Reichstag n'ont pas eu lieu, seul le peuple peut modifier ou abroger une loi adoptée par lui précédemment.

La thèse soutenue avec tant de talent par le professeur Jacobi repose sur des arguments dont la solidité nous paraît inébranlable. Elle a été approuvée intégralement par le professeur Richard Thoma qui, après avoir partagé autrefois une autre opinion, s'est laissé séduire par l'exposé si intéressant, si captivant de Jacobi.

Thoma souligne, en outre, que l'intention de la commission constitutionnelle de l'Assemblée Nationale, telle qu'elle ressort de ses débats, a été de donner au peuple la possibilité de se prononcer en dernière instance sur les décisions prises par le Reichstag (2). Le referendum apparaît donc comme un contrepoids opposé au Reichstag, comme un moyen de contrôle accordé au peuple contre cette Assemblée. Le suffrage universel, en tant que législateur, est donc supérieur au Reichstag (3).

Le Docteur Michaelis est du même avis. Il limite le droit du Reichstag de modifier ou d'abroger une

(1) *Ibid.*

(2) Thoma R., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 114.

(3) *Ibid.*

loi adoptée par voie de referendum seulement durant une certaine époque, pendant laquelle il est permis de présumer qu'à l'égard d'une telle loi, cette Assemblée n'a pas la même opinion que le peuple. Cette présomption prend fin lorsqu'un nouveau Reichstag est élu. La nouvelle Assemblée représente incontestablement la volonté du collège électoral. Elle peut donc entreprendre la modification ou l'abrogation d'une loi précédemment adoptée par voie de referendum, car il n'y a plus de dissentiments à craindre sur cette question entre le Reichstag et le suffrage universel (1).

On retrouve les mêmes idées dans la thèse de doctorat soutenue devant la Faculté de Droit de Leipzig par Gerhard Hempel, qui s'est inspiré sans doute de l'enseignement du professeur Jacobi (2).

Werner Hartwig adhère à la même solution, mais avec certaines réserves. Il remarque que si le Reichstag avait le droit d'abroger n'importe quand une loi adoptée par voie de referendum, l'initiative populaire et le referendum n'auraient presque pas d'importance. Il reconnaît lui aussi la supériorité des résolutions prises par le peuple vis-à-vis des résolutions du Reichstag. Cependant, il pense que cette Assemblée pourrait modifier n'importe quand une loi votée par le suffrage universel, à la condition de borner ces modifications à la forme, c'est-à-dire au style et à la ponctuation. Quant aux dispositions de fond,

(1) Michaelis, *op. cit.*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1451-1455.

(2) Hempel, *Probleme der direkten Gesetzgebung in deutschen Staatsrecht*, thèse, Leipzig, 1928, p. 12-18.

elles ne pourraient être modifiées que par une Assemblée élue postérieurement au referendum qui a adopté la loi. Seule, une telle Assemblée pourrait également abroger une pareille loi (1).

Le souci qui a inspiré Hartwig a été évidemment celui de permettre l'amélioration de la rédaction des lois. Il est, en effet, à craindre que les textes adoptés par le peuple, surtout ceux qui ont fait l'objet d'une initiative populaire, ne laissent beaucoup à désirer au point de vue de la technique législative. Cependant, nous ne pouvons pas nous rallier à la solution proposée par Hartwig, car aucun article de la Constitution de Weimar ne justifie la distinction qu'il fait.

Il convient de mentionner également, à cette occasion, l'opinion du Dr Hartmann. Cet auteur affirme qu'une loi adoptée par voie de referendum ne peut être abrogée que par un nouveau referendum. Le Reichstag tenant ses pouvoirs du peuple allemand ne pourrait méconnaître la volonté du peuple. A ce principe, Hartmann ne veut admettre aucune exception (2).

Cette opinion a le défaut de ne pas tenir suffisamment compte de la réalité. Sans doute, les membres du Reichstag sont les représentants du peuple allemand et, en cette qualité, ils ne doivent pas agir contre la volonté du peuple. Mais le peuple peut changer d'avis. Lorsqu'un tel changement interviendrait, lorsque le suffrage universel cesserait d'approuver une

(1) Hartwig W., *op. cit.*, p. 61.

(2) Hartmann, *op. cit.*, *Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht* 1930, p. 436-437.

loi adoptée par lui précédemment, le Reichstag, en abrogeant une telle loi, ne méconnaîtrait nullement la volonté de la nation allemande.

En outre, l'opinion de Hartmann est très dange-reuse, à cause de ses répercussions. Ainsi que le professeur Richard Thoma l'a mis en évidence (1), si les lois votées par le peuple ne pouvaient être modifiées ou abrogées que par voie de referendum, la compétence du Reichstag, avec le temps, pourrait être considérablement amoindrie. Dans une telle hypothèse, la démocratie allemande, qui, conformément à la Constitution de Weimar, est surtout fondée sur le système représentatif, se transformerait peu à peu en une démocratie directe, ce qui serait contraire aux intentions des constituants de 1919.

Les solutions proposées par le professeur Jacobi, quoique approuvées par un grand nombre d'auteurs, ont cependant été sévèrement critiquées par certains juristes allemands, qui se sont ralliés aux solutions diamétralement opposées soutenues notamment par Gerhard Anschütz.

b) Les professeurs Anschütz (2) et Giese (3) prétendent que les lois adoptées par referendum ne sont nullement supérieures aux lois votées par le Reichstag et que, par conséquent, elles peuvent être modifiées ou abrogées par cette Assemblée comme n'importe quelle autre loi. Cette opinion est aussi celle

(1) Thoma R., *op. cit.*, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 115.

(2) Anschütz G., *op. cit.*, p. 337.

(3) Giese F., *op. cit.*, p. 183.

de Fetzer (1), de Mügel (2) et de Wunderlich (3). Le professeur Bredt affirme même qu'une loi adoptée par voie de referendum, peut être abrogée par le Reichstag immédiatement après sa promulgation et publication (4).

L'argumentation de ces auteurs est très sommaire. La Constitution de Weimar, disent-ils, n'a pas limité les droits du Reichstag à l'égard des lois votées par le peuple. Elle ne les a pas entourées d'une protection spéciale. Donc, ces lois sont identiques aux lois adoptées par le Reichstag. Elles peuvent par conséquent être modifiées ou abrogées n'importe quand par cette Assemblée (5).

Cette argumentation nous semble insuffisante. Elle invoque le silence de la Constitution, pour aboutir à un résultat absolument contraire aux principes fondamentaux de la Constitution. Elle ne tient aucun compte de l'article premier, alinéa 2, de la Constitution de Weimar, d'après lequel le pouvoir étatique émane du peuple. Elle évite de considérer le rôle si important attribué au suffrage universel par l'Assemblée Nationale de 1919, pour arriver à une conclusion dont les conséquences pratiques sont des plus dangereuses. Si le Reichstag pouvait abroger n'importe quand une loi adoptée à la suite d'une votation populaire, le referendum serait effectivement, ainsi

(1) Fetzer M., *op. cit.*, p. 56.

(2) Dr Mügel, *Die Volksbegehren zur Aufwertung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 694.

(3) Dr Wunderlich, *Aufwertung, Fürstenauseinandersetzung und Volksentscheid*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 705.

(4) Bredt J.-V., *Volksbegehren*, Preussische Jahrbücher, t. 220, 1930, p. 12.

(5) Bredt V., *op. cit.*, Preussische Jahrbücher, t. 220, p. 12-13.

qu'on l'a prétendu, un « ornement vain ». Car le referendum, dans tous les cas prévus par la Constitution de Weimar, n'intervient que pour trancher les conflits qui surgissent soit entre le Reichstag et le chef de l'Etat (article 73, alinéa premier), soit entre le Reichstag et le Reichsrat (art. 74 et art. 76), soit entre la majorité du Reichstag et la minorité de cette Assemblée soutenue par un vingtième des électeurs allemands (art. 73, al. 2), soit enfin entre le Reichstag et un très grand nombre de citoyens allemands, à l'occasion d'un projet de loi d'initiative populaire (art. 73, al. 3). Or, si le Reichstag avait la possibilité d'abroger n'importe quand une loi adoptée par le suffrage universel, cette Assemblée aurait la possibilité d'infirmer la décision prise par le peuple, lorsque celle-ci serait défavorable au Reichstag. Dans une pareille hypothèse, le referendum n'aurait aucune utilité et c'est le Reichstag qui jouirait d'un pouvoir presque sans limite.

Telle n'a certainement pas été l'intention des constituants de 1919. Les débats de l'Assemblée Nationale en sont la preuve. De nombreux textes de la Constitution de Weimar indiquent, sans aucun doute possible, que c'est au peuple, et non au Parlement, qu'appartient le pouvoir suprême. Ayant à rendre compte de ses actes au peuple, à l'occasion des élections, comment le Reichstag pourrait-il méconnaître la volonté du suffrage universel ?

D'après la Constitution de Weimar, le peuple est incontestablement le maître. C'est lui qui désigne le chef de l'Etat. C'est lui qui élit le Reichstag. C'est lui qui tranche les conflits entre cette Assemblée et le

pouvoir exécutif, entre cette Assemblée et le Reichsrat, entre la majorité et la minorité de cette Assemblée, lorsque la demande de la minorité est appuyée par un vingtième du nombre total des électeurs allemands. Par conséquent, c'est à lui qu'appartient le dernier mot, la suprême décision.

Voilà pourquoi nous n'approuvons pas l'opinion soutenue par les professeurs Anschütz, Giese et Bredt, qui subordonnent la volonté du peuple à celle du Reichstag.

Nous concluons donc que les solutions proposées par le professeur Erwin Jacobi sont pleinement justifiées. Une loi adoptée par une votation populaire ne peut être modifiée ou abrogée par le Reichstag qui siègeait à l'époque du referendum, mais elle peut être modifiée ou abrogée par les Assemblées élues postérieurement à ce referendum.

CHAPITRE IX

LES FRAIS DE L'INITIATIVE POPULAIRE ET DU REFERENDUM

A l'occasion d'une votation populaire, il faut distinguer deux catégories de dépenses : a) les dépenses nécessitées par les opérations mêmes du scrutin et b) les dépenses faites pour la propagande par les groupements privés et parfois aussi par le gouvernement du Reich. Il est évident qu'en ce qui concerne cette dernière catégorie, il est fort difficile de connaître le chiffre même approximatif des dépenses effectuées. En effet, les partis politiques ne sont nullement disposés à fournir de tels renseignements. Quant au gouvernement du Reich, il agirait fort maladroitement s'il dévoilait les mystères des fonds secrets.

Nous ne nous occuperons donc dans ce chapitre que des dépenses occasionnées à la collectivité par la procédure de l'initiative populaire et du referendum. Ces dépenses sont publiques et officiellement enregistrées. Plusieurs études très intéressantes ont été publiées en Allemagne à leur sujet (1).

(1) Kaisenberg G., *Die Kosten der Volksgesetzgebung*, Kölnische Zeitung, n° 593a du 29 octobre 1929 ; Kaisenberg G., *Die Behördenkosten bei Reichswahlen und Reichsabstimmungen. Ein Beitrag zur Statistik der öffentlichen Wahlen*, Allgemeines Statistisches Archiv, t. 20, 1930, p. 420-438 ; Küsel Glogau O., *Die Kostenlast beim Volksbegehren*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 224-227.

En ce qui concerne l'initiative populaire, la loi du 27 juin 1921 (1) met à la charge des promoteurs l'impression des listes d'inscription et l'envoi de ces listes aux autorités communales. Ces dépenses sont importantes, puisque l'initiative populaire ne peut aboutir à un résultat positif que si, dans un certain délai, un dixième du nombre total des électeurs allemands s'inscrit en faveur du projet de loi. Or, le nombre total des électeurs allemands étant actuellement de 44.420.000, il s'en suit que 4.442.000 signatures sont indispensables. Une quantité considérable de listes d'inscription devra donc être imprimée. Quoique les promoteurs de l'initiative populaire aient le droit de ne pas envoyer ces listes dans toutes les communes du Reich, ils devront néanmoins les envoyer dans un très grand nombre de communes, afin de recueillir les 4.442.000 signatures nécessaires. Ayant à supporter intégralement ces frais qui s'élèvent à des sommes importantes, ceux qui sont tentés d'entreprendre une initiative populaire hésiteront souvent avant de prendre une décision définitive. On ne peut qu'approuver le législateur allemand d'avoir obligé les promoteurs à supporter ces dépenses, car, de la sorte, bien des abus sont évités. L'obligation de déboursier de grosses sommes est un obstacle très efficace contre les entreprises trop hasardeuses ou peu sérieuses.

Les communes ont elles aussi, à l'occasion d'une initiative populaire, la charge de certains frais. Aussitôt qu'elles ont reçu les listes d'inscription, elles doivent porter à la connaissance des électeurs de leur circons-

(1) § 44.

cription les jours, heures et lieux où ces listes seront tenues à leur disposition (1). En outre, ce sont les autorités communales qui dirigent et surveillent les opérations d'inscription (2). Ce sont elles qui délivrent les certificats d'inscription (*Eintragungsschein*) (3). Ce sont elles également qui, après l'expiration du délai d'inscription, calculent le nombre total d'inscriptions que chaque liste contient. A la suite des vérifications entreprises, elles attestent sur chaque liste que les signataires ont bien le droit de s'inscrire, qu'ils sont domiciliés dans la commune ou qu'ils ont présenté un certificat d'inscription (4). Enfin, elles communiquent le résultat au directeur de la votation et lui envoient les listes d'inscription (5).

Il est évident que l'exécution des obligations imposées aux autorités communales nécessite des dépenses qui pourraient être très lourdes pour le budget des petites communes. C'est pourquoi le Reich a dû prendre à sa charge une partie de ces frais. En vertu du paragraphe 44 de la loi du 27 juin 1921 et du paragraphe 42 de la loi électorale, il doit restituer aux communes *quatre cinquièmes* des dépenses qu'elles ont faites à l'occasion d'une initiative populaire. Un cinquième de ces frais est par conséquent supporté par les communes. Cette disposition a pour but d'empêcher le gaspillage des deniers publics. Les autorités communales ayant elles-même à supporter une part

(1) Ordonnance du 14 mars 1924, § 76.

(2) Loi du 27 juin 1921, § 34.

(3) Ordonnance du 14 mars 1924, § 80.

(4) *Ibid.*, § 91.

(5) *Ibid.*, p. 92.

des frais, on suppose qu'elles ne manqueront pas de faire toutes les économies possibles.

Quant aux Pays, aucune dépense n'est laissée à leur charge. Leurs frais, à l'occasion d'une initiative populaire, leur sont intégralement remboursés par le Reich (1).

Le conseiller ministériel Kaisenberg a publié des statistiques très complètes sur les frais des différentes initiatives populaires qui ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar (2). De ces statistiques, il ressort qu'à l'occasion de l'initiative populaire de 1926, relative à l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux anciennes maisons régnautes, le chiffre total des dépenses a été de 988.342 marks (soit 5.930.052 francs français) (3), dont 798.315 marks à la charge du Reich et 190.027 marks à la charge des communes. A l'occasion de l'initiative populaire du parti communiste d'octobre 1928, le chiffre total des dépenses atteignit 543.981 marks (soit 3.263.886 francs français), dont 441.535 marks à la charge du Reich et 102.446 marks à la charge des communes. Enfin, à l'occasion de l'initiative populaire d'octobre 1929, dirigée contre le Plan Young, le chiffre total des dépenses fut de 479.173 marks (soit 2.875.038

(1) Kaisenberg G., *Die Behördenkosten bei Reichswahlen und Reichsabstimmungen*, Allgemeines Statistisches Archiv, t. 20, 1930, p. 434-435 ; Küsel-Glogau, *op. cit.*, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 224.

(2) Kaisenberg G., *op. cit.*, Allgemeines Statistisches Archiv, t. 20, 1930, p. 437.

(3) Ce chiffre ne comprend que les dépenses de l'initiative populaire et non aussi celles du referendum qui eut lieu à la suite du vote de rejet du Reichstag. Nous avons fait nos calculs en considérant la valeur d'un mark égale à six francs français.

francs français (1), dont 394.565 marks à la charge du Reich et 84.608 marks à la charge des communes.

On voit donc qu'une initiative populaire, sans entraîner des dépenses considérables, nécessite pourtant des frais assez importants, supportés par le Reich et les communes, par conséquent par le contribuable allemand. C'est pourquoi on a songé souvent à mettre à la charge des promoteurs la totalité, ou au moins une partie de ces frais, surtout dans l'hypothèse où l'initiative populaire aboutirait à un échec.

En 1924, le gouvernement du Reich, agissant en vertu de la loi des pleins pouvoirs du 8 décembre 1923 (2), qui l'autorisait, jusqu'au 15 février 1924, à prendre, dans le cadre de la Constitution de Weimar, les mesures nécessaires pour remédier à la détresse du peuple allemand, publia une ordonnance sur les frais de l'initiative populaire. Cette ordonnance du 14 février 1924 (3) disposait que les dépenses faites par le Reich, les Pays et les communes à l'occasion d'une initiative populaire seraient supportées intégralement par les promoteurs, à l'exception des traitements des fonctionnaires et des frais de bureau inscrits dans le budget. Le ministre de l'intérieur du Reich obtenait le droit de fixer le montant d'une somme que les promoteurs devaient consigner avant le commencement des opérations de l'initiative populaire. Si le projet de loi d'initiative populaire était adopté sans modification par le Reichstag ou par voie de referendum,

(1) Il ne s'agit que des dépenses de l'initiative populaire et non aussi de celles du referendum qui eut lieu ensuite.

(2) Reichsgesetzblatt, 1923, I, p. 1179.

(3) Reichsgesetzblatt, 1924, I, p. 110.

cette somme était intégralement restituée aux promoteurs. Si une partie seulement du projet de loi d'initiative populaire était adoptée, une partie de la somme consignée était restituée aux promoteurs, en vertu d'une décision du gouvernement du Reich, prise d'accord avec le Reichstag et le Reichsrat. Il en était de même, c'est-à-dire une partie de la somme consignée était restituée aux promoteurs, lorsque le projet de loi d'initiative populaire était retiré ou bien lorsqu'il n'avait pas obtenu l'adhésion de dix pour cent du nombre total des électeurs allemands. Cependant, si la somme consignée avait été recueillie entièrement ou en partie par voie de souscription publique, elle pouvait ne plus être restituée aux promoteurs.

La somme consignée était donc destinée à couvrir les dépenses incombant au Reich et aux communes, à l'occasion de l'initiative populaire. Le ministre de l'intérieur du Reich fixait le montant de cette somme, en tenant compte des dépenses probables.

Le dernier paragraphe de l'ordonnance du 14 février 1924 prévoyait qu'elle ne resterait en vigueur que jusqu'au 1^{er} octobre 1924.

Les partis politiques furent assez mécontents des dispositions de cette ordonnance ; c'est pourquoi elle prit définitivement fin le 1^{er} octobre 1924. On songea à réglementer cette matière par une loi spéciale, mais les années passèrent sans que ce vague projet fût réalisé (1).

Cependant, à différentes reprises, notamment à la

(1) Küsel-Glogau, *op. cit.*, Reichsverwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 225.

suite de l'initiative populaire de 1928 et de celle de 1929, une partie de la presse allemande a demandé que les frais mis à la charge des promoteurs d'une initiative populaire soient augmentés. Dans un article publié dans la *Vossische Zeitung*, le 1^{er} septembre 1929, le Docteur J. Frank écrivait que les institutions de législation directe ne doivent pas servir de moyen de propagande aux partis politiques. Il lui semblait inadmissible que le contribuable payât les frais d'une initiative populaire lorsque les promoteurs eux-mêmes étaient sûrs d'avance d'aboutir à un échec. Il proposait, pour empêcher le renouvellement de pareils événements, que les promoteurs soient obligés de déposer une caution représentant environ 50 % des dépenses présumées, caution qui, en cas d'échec, serait acquise à l'Etat (1).

Le conseiller ministériel Küsel-Glogau pense lui aussi que la participation des promoteurs d'une initiative populaire aux frais que supportent actuellement le Reich et les communes doit être sensiblement augmentée. Il a d'ailleurs précisé qu'il suffirait qu'une partie seulement de ces frais, mais une partie importante, soit mise à leur charge, sauf dans l'hypothèse où le projet de loi d'initiative populaire serait adopté par le Reichstag ou par le suffrage universel (2).

Nous croyons qu'une telle mesure est équitable et qu'elle donnerait de bons résultats. En effet, il est juste que le contribuable ne supporte les dépenses

(1) Dr J. Frank, *Das missbrauchte Volksbegehren*, *Vossische Zeitung*, n° 412 du 1^{er} septembre 1929.

(2) Küsel-Glogau, *op. cit.*, *Reichsverwaltungsblatt*, t. 51, 1930, p. 227.

d'une consultation populaire que s'il en profite. Si, au contraire, l'initiative populaire a abouti à un échec, si elle n'a eu d'autre but que celui de fournir à un groupement politique l'occasion d'entreprendre une propagande habile en faveur de son programme ou de sa doctrine, les bénéficiaires et les auteurs de cette agitation devraient aussi en faire les frais, au moins partiellement. Ces frais ne sont d'ailleurs pas tellement élevés pour qu'ils puissent entraver considérablement l'exercice du droit d'initiative populaire, car le groupement qui se propose d'obtenir l'adhésion de plus de quatre millions de citoyens, doit disposer de fonds très importants, nécessaires pour imprimer et envoyer les listes d'inscription aux autorités communales, pour publier des journaux, pour tenir des réunions publiques, etc. Quelques milliers de marks de plus ne semblent pas constituer, dans de pareilles circonstances, un sacrifice extrêmement lourd.

En ce qui concerne les dépenses nécessitées par les opérations du referendum, elles sont intégralement à la charge du Reich et des communes. Rappelons que, à la différence des listes d'inscription qui sont fournies par les promoteurs de l'initiative populaire, les bulletins de vote utilisés lors d'un referendum, ainsi que les enveloppes dans lesquelles ces bulletins sont placés par les votants, sont fournis par l'administration.

C'est au Reich qu'incombe la plus grande partie de ces dépenses. En effet, il rembourse aux Pays la totalité de leurs frais, sauf lorsque, en même temps que le referendum, a eu lieu dans un Pays une vota-

tion populaire (élections, referendum) n'intéressant que ce Pays. Dans ce dernier cas, le Reich ne rembourse intégralement au Pays que les dépenses spécialement destinées au referendum. Quant aux dépenses faites par ce Pays à la fois pour le referendum, qui concerne le Reich, et pour la votation populaire, qui ne concerne que le Pays, le Reich n'y contribue que partiellement.

Enfin, le Reich rembourse aux communes, d'après un procédé assez compliqué, environ quatre cinquièmes des frais qui leur ont été occasionnés par le referendum, un cinquième de ces frais restant à leur charge. Si, en même temps que le referendum, ont eu lieu des élections locales ou des votations populaires concernant seulement le Pays ou la commune, la participation du Reich aux dépenses diminue sensiblement (1).

Nous savons que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar, il y a eu deux referendums dans le Reich. A l'occasion du premier referendum, relatif à l'expropriation sans indemnité des biens appartenant aux anciennes maisons régnantes (20 juin 1926), les dépenses totales furent de 2.397.194 marks (soit 14.383.164 francs français), dont 1.973.579 marks à la charge du Reich et 423.615 marks à la charge des communes. A l'occasion du deuxième referendum ayant pour objet « la loi de liberté » (22 décembre 1929), les dépenses totales furent de 1.585.663 marks (soit 9.513.978 francs français) dont 1.311.459 marks

(1) Kaisenberg G., *op. cit.*, Allgemeines Statistisches Archiv, t. 20, 1930, p. 427.

à la charge du Reich et 274.204 marks à la charge des communes (1). Il y eut donc une grande différence entre les frais du premier referendum et ceux du second referendum. Cette différence est due non seulement aux économies réalisées par l'administration, mais aussi au fait qu'en 1929 les votants furent moins nombreux qu'en 1926.

(1) *Ibid.*, p. 437.

CONCLUSION

Treize années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de Weimar. Onze ans ont passé depuis le vote de la loi du Reich du 27 juin 1921, relative à l'initiative populaire et au referendum. Ainsi que nous l'avons déjà remarqué, cette période est trop courte pour qu'on ait la prétention de formuler un jugement définitif sur le fonctionnement en Allemagne des institutions de législation directe.

Les diverses applications de l'initiative populaire et du referendum, qui ont eu lieu dans le Reich surtout depuis 1926, présentent cependant un très grand intérêt, car le Reich est le premier grand Etat dans lequel ces institutions ont fonctionné.

En 1919, Hugo Preuss s'opposa à l'adoption de l'initiative populaire, déclarant à maintes reprises que si le droit d'initiative législative était accordé à un petit nombre de citoyens, de continuelles agitations en résulteraient, et que s'il n'était accordé qu'à un nombre considérable de citoyens, par exemple à un million d'électeurs, ses applications seraient très rares. A l'Assemblée Nationale, plusieurs orateurs se

prononcèrent également contre l'initiative populaire, dont ils craignaient les mauvaises conséquences.

L'expérience n'a pas confirmé ces appréhensions. Le droit d'initiative législative a été accordé non pas à un million de citoyens, mais à dix pour cent du nombre total des électeurs allemands, donc à environ quatre millions de citoyens. Pourtant, l'obligation de réunir plus de quatre millions de signatures ne semble pas être extrêmement lourde, puisque, à deux reprises, en 1926 et en 1929, ce chiffre a été aisément dépassé. Même dans un Etat comme l'Allemagne, comprenant plus de 62 millions d'habitants, l'initiative populaire peut donc être exercée. Par conséquent, cette institution n'est pas inapplicable dans les grands Etats.

La crainte que si le droit d'initiative législative appartenait directement au peuple, de continuelles agitations seraient favorisées, ne paraît pas avoir été justifiée. Sans doute, depuis 1926, l'initiative populaire a été utilisée à deux reprises par l'extrême-gauche et une fois par l'extrême-droite, dans un but d'agitation. Mais ces agitations auraient été certainement entreprises pour des motifs électoraux, même si cette institution n'avait pas été introduite en Allemagne. L'initiative populaire a d'ailleurs prouvé, à cette occasion, certains de ses avantages. En permettant à la nation allemande d'exprimer son opinion sur une question déterminée, elle a trois fois mis en évidence que ceux qui prétendaient parler au nom du peuple, lorsqu'ils exigeaient la confiscation des biens des anciennes maisons régnantes, ou l'interdiction de la construction des croiseurs et des cuirassés,

ou la modification de la politique étrangère du Reich, ne représentaient pas la volonté de la majorité des citoyens allemands. A la suite du résultat de ces consultations populaires, certaines questions ont pu être définitivement solutionnées, alors qu'on hésitait à prendre une décision avant le verdict du suffrage universel. Sans le résultat du referendum du 20 juin 1926, le Landtag prussien n'aurait certainement pas approuvé l'accord conclu entre la Prusse et les Hohenzollern, car les députés social-démocrates du Landtag ne se seraient pas abstenus de prendre part au vote, comme ils l'ont fait après le referendum, afin de permettre la ratification de l'accord.

L'expérience faite jusqu'à présent par le Reich confirme les effets constatés dans les autres Etats. Les institutions de législation directe n'ont été favorables ni aux extrémistes de gauche ni à ceux de droite. Le peuple allemand, lorsqu'il a eu à se prononcer sur une question déterminée, a refusé d'approuver les solutions radicales qui lui étaient proposées. Les résultats des deux referendums qui ont eu lieu en 1926 et en 1929 ont été nettement conservateurs. La même constatation ressort de l'échec auquel a abouti, en 1928, l'initiative populaire entreprise par le parti communiste.

Sans doute, les institutions de législation directe n'ont pu transformer l'Allemagne en un Etat des plus démocratiques, comme on l'avait parfois espéré en 1919. Néanmoins, l'expérience que le Reich a faite avec ces institutions a réussi. Les événements ont prouvé l'utilité de l'initiative populaire et du referendum. Les sombres prévisions faites à Weimar par

certaines membres de l'Assemblée Nationale ne se sont pas réalisées.

Le fonctionnement de ces institutions a cependant mis en évidence que la réglementation à laquelle elles ont été soumises présente aussi quelques défauts. Sans répéter toutes les objections que nous avons déjà formulées au cours de notre exposé, il est pourtant nécessaire de rappeler que la principale difficulté de presque toutes les votations populaires est celle qui dérive de la manière dont l'article 75 de la Constitution du Reich a été appliqué. Cet article, qui a été adopté par l'Assemblée Nationale comme une précaution contre les hasards du scrutin, a favorisé certaines pratiques dont les résultats ne correspondent certainement pas à l'intention des constituants de 1919. En effet, du moment que les adversaires du projet de loi d'initiative populaire soumis au referendum ne participent pas à la votation, le vote n'est pas secret, car seuls ceux qui désirent l'adoption du projet de loi se présentent dans les bureaux de vote (1). Dans ces conditions, l'article 125 de la Constitution de Weimar est violé et nombreux sont ceux qui ne prennent pas part au scrutin par crainte de représailles. En outre, la distinction faite par la Constitution du Reich entre les projets de lois d'initiative populaire ayant pour objet la révision de la Constitution et ceux qui n'ont pas un tel objet n'a plus qu'un intérêt théorique, car pratiquement pour les

(1) Il y a eu et il y aura toujours aussi des exceptions. Mais le nombre des adversaires du projet de loi qui remet dans l'urne un bulletin avec la réponse négative est insignifiant. Ces exceptions n'infirmes donc pas nos conclusions.

uns et pour les autres l'assentiment de la majorité des électeurs allemands est nécessaire. Enfin, l'abstention des adversaires du projet de loi soumis au suffrage universel a pour résultat que ceux qui ne participent pas au vote parce qu'ils ne savent pas quelle attitude prendre, ou parce que la question relativement à laquelle l'avis du peuple est demandé ne les intéresse pas, ou parce que la force majeure les empêche de voter, contribuent pourtant à l'échec du projet de loi. Dans de pareilles circonstances, il est permis d'affirmer qu'un referendum pourrait parfois ne pas exprimer exactement la volonté de la nation allemande (1).

Pour éviter un tel résultat, le Docteur Carl Tannert a proposé que les articles 75 et 76, alinéa premier, de la Constitution de Weimar soient modifiés, afin d'obliger les adversaires d'un projet de loi soumis au vote du suffrage universel de participer au scrutin. D'après cet auteur, il ne faudrait pourtant pas introduire dans le Reich le vote obligatoire, car il présenterait de grands inconvénients. Il serait en effet impossible d'appliquer des sanctions aux millions de citoyens qui ne prendraient pas part à une votation populaire. C'est pourquoi Tannert est d'avis qu'il faudrait prévoir, relativement aux projets de lois ordinaires, que la résolution du Reichstag pourrait être infirmée par un referendum à la majorité des voix, à la condition toutefois que cette majorité représente au moins 25 pour cent du nombre total

(1) Tannert Carl, *Die Fehlgestalt des Volksentscheids*, Breslau, 1929, p. 10-22.

des électeurs allemands (1). Cette proportion n'étant pas très élevée, les adversaires du projet de loi, pour faire échouer ce projet, devraient participer au referendum et remettre un bulletin avec la réponse *non*; sinon leur abstention pourrait favoriser la partie adverse. Pour l'adoption d'un projet de loi d'initiative populaire ayant pour objet la révision de la Constitution, il faudrait exiger, d'après ce même auteur, l'assentiment des deux tiers des votants, cette majorité des deux tiers devant représenter au moins un tiers du nombre total des électeurs allemands (2).

Les propositions de Tannert ont été critiquées par le professeur Nawiasky (3) et par le conseiller ministériel Kaisenberg (4). Ce dernier est d'avis que l'article 75 de la Constitution de Weimar devrait être non pas modifié, mais supprimé, afin qu'une résolution prise par le Reichstag, relativement à un projet de loi ordinaire, puisse être infirmée par le suffrage universel à la majorité des voix, indifféremment du nombre des votants. Quant à l'article 76, le Docteur Kaisenberg estime que les expériences faites jusqu'à présent n'autorisent pas sa révision.

Nous croyons que la modification des articles 75 et 76 de la Constitution de Weimar est indispensable, si l'on veut écarter les défauts constatés à l'occasion du fonctionnement des institutions de législation di-

(1) *Ibid.*, p. 33.

(2) *Ibid.*, p. 37.

(3) Nawiasky H., *Ein neuer Vorschlag zum Volksentscheid*, Bayerische Verwaltungsblätter, 1929, p. 417-419. Voir aussi la réponse de Tannert, publiée sous le titre *Fehlerfreier Volksentscheid*, Bayerische Verwaltungsblätter, 1930, p. 209-213.

(4) Kaisenberg G., *Zur Konstruktion des Volksentscheids*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1930, p. 580-585.

recte. Supprimer l'article 75 ne nous semble pas être une bonne solution, car alors pourraient se produire les résultats fâcheux que l'Assemblée Nationale de 1919 a précisément voulu empêcher. C'est pourquoi nous préférons les solutions proposées par Tannert, qui nous paraissent s'opposer aux hasards du scrutin et, en même temps, ne pas favoriser la méthode de l'abstention.

Les circonstances ont prouvé que les nombreux articles consacrés par la Constitution de Weimar à l'initiative populaire et au referendum n'ont pas tous la même valeur. L'article 18, en s'occupant de l'initiative populaire et du referendum appliqués aux modifications territoriales, exige des conditions tellement lourdes que leur réalisation est impossible. A cause des tendances de plus en plus unitaires de la politique allemande, le législateur n'allégera certainement pas ces conditions. Au contraire, nous croyons que dans un avenir plus ou moins lointain, les dispositions de cet article qui se réfèrent à l'initiative populaire et au referendum seront purement et simplement biffées.

Le même sort attend l'article 43, alinéa 2. Le droit du peuple de révoquer le président du Reich à la suite de la demande du Reichstag, est un droit dont, à notre avis, les Allemands ne feront jamais usage. En effet, ce qui caractérise la nation allemande, c'est la discipline et le respect de l'autorité. Ces deux traits de son caractère s'opposent à l'application de l'*Abberufungsrecht*. En outre, le fait que le président du Reich jouit d'un très grand prestige, alors que le Reichstag est fort mal jugé par l'opinion publique,

empêche cette Assemblée de faire un acte qui aurait probablement pour conséquence sa dissolution. C'est pourquoi la disposition inscrite dans l'article 43, alinéa 2, de la Constitution de Weimar est certainement appelée à disparaître à la prochaine révision de l'ensemble de la Constitution.

Quant aux autres applications de l'initiative populaire et du referendum, leur utilité est incontestable. Le veto du chef de l'Etat, le veto du Reichsrat, le veto populaire, ainsi que l'initiative populaire donnent la possibilité au suffrage universel de faire connaître sa volonté toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Si les résultats produits jusqu'à présent par quelques-unes de ces institutions, notamment par le veto du président du Reich, n'ont pas répondu aux espoirs des constituants de 1919, la cause essentielle réside dans l'article 75. La modification de cet article écarterait l'obstacle principal qui s'oppose aujourd'hui à leur fonctionnement normal.

En 1919, l'Assemblée Nationale n'a adopté que le referendum facultatif et non le referendum obligatoire. Elle a eu raison, croyons-nous, de procéder ainsi. Dans un Etat aussi grand que le Reich, le referendum obligatoire ne serait possible que limité aux révisions constitutionnelles. Or, l'expérience faite par le Pays de Bade qui, en 1919, inscrivit dans sa Constitution le referendum constitutionnel obligatoire, a mis en évidence les inconvénients de cette institution. Ainsi qu'un juriste allemand l'a remarqué (1),

(1) Liermann Hans, *Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Baden bis Ende 1928*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 17, 1929, p. 142.

c'est à cause du referendum obligatoire que la Constitution de Bade n'a pas été révisée, bien qu'une telle révision était nécessaire. On se rend aisément compte des difficultés qui s'opposeraient à la révision de la Constitution du Reich si toute révision devait faire l'objet d'une votation populaire. A cause des dépenses qu'une telle votation entraînerait, à cause de la crainte que le suffrage universel ne ratifiât pas la modification projetée, il est probable qu'on renoncerait souvent à entreprendre la révision de la Constitution. Cela aurait de grands inconvénients, car la réalisation d'excellentes réformes pourrait ainsi être empêchée.

On a beaucoup parlé dernièrement de la révision de la Constitution de Weimar. Des projets de révision ont même été publiés. Le projet du professeur Glum maintient l'initiative populaire (1). Le projet du Docteur Schiffer maintient le veto du président du Reich et l'initiative populaire (2). Cependant, le politicien bien connu, Siegfried von Kardorff, vient de se prononcer contre l'initiative populaire et contre le referendum (3).

Il est difficile de prévoir aujourd'hui quel sera le sort de ces institutions. Adoptées en 1919, appliquées dans le deuxième Reich, sombreront-elles avec le régime de Weimar ? L'avenir nous le dira. Il est néanmoins certain que leur fonctionnement sincère n'est possible que dans une démocratie et non pas sous une dictature.

(1) Glum F., *Vorschläge zur änderung des organisatorischen Teils der Reichsverfassung*, Deutsche Juristen-Zeitung, 1932, p. 1315.

(2) Schiffer E., *Die neue Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, 1932, p. 38.

(3) Vossische Zeitung, n° 24 du 14 janvier 1933.

Vu : le Président de la thèse,
JOSEPH-BERTHÉLEMY.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ABRAHAM (Jacques). — Die Beteiligung der Beamten beim Volksbegehren, Zeitschrift für Beamtenrecht, t. 2, 1929-1930, p. 59-61.
- Die Teilnahme der Beamten am Volksbegehren, Zeitschrift für Beamtenrecht, t. 2, 1929-1930, p. 124-127.
- ALTENBERG (O.). — Gebietsänderungen im Innern des Reichs nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 40, 1921, p. 173-215.
- ANSCHÜTZ (G.). — Die kommende Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1919, p. 113-123.
- Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung, Deutsche Juristen Zeitung, 1919, p. 199-205.
- Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tubingue, 1923.
- Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren, Frankfurter Zeitung, no. 847 du 13 novembre 1929.
- Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 13^e édition, Berlin, 1930.
- APEL. — Volksbegehren und Beamtenpflichten, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 757-759.
- AUBRY (M.). — Le Président de la République allemande. La Grande Revue, février 1932, p. 635-656.

- BADT (Hermann). — Volksbegehren und Volksentscheid. Eine Antwort an Herrn Professor Dr Bredt, Berliner Börsen-Courier, no. 533 du 14 novembre 1929.
- BARTHÉLEMY (Joseph) et DUEZ (Paul). — Traité de droit constitutionnel, nouvelle édition, Paris, 1933.
- BATTELLI (Maurice). — Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Paris, 1932.
- BERNSTEIN (Ed.). — Parlamentarismus und Sozialdemokratie, Berlin, 1906.
— Der Sozialismus einst und jetzt, Berlin et Stuttgart, 1922.
- BERTHOLD (W.). — Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 77, 1922-1923, p. 52-73.
- BEST. — Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 991-995.
- BILFINGER (Carl). — Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung. Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 16, 1929, p. 416-443.
- BINDING (Karl). — Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches, Leipzig [1919]).
- BLACHLY (F.) et OATMAN (M.). — The government and administration of Germany, Baltimore, 1928.
- BLEYER. — Staatsbürgerrechte und Beamtenpflichten, Deutsche Juristen Zeitung, 1930, p. 13-18.
- BORNHAK (Conrad). — Welche Mehrheit ist für die Annahme des Volksentscheids notwendig?, Kreuz Zeitung, no. 393 du 17 décembre 1929.
- BRANDENSTEIN (von). — Der Zusammenschluss Thüringens, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. V, Berlin, 1922, p. 345-347.

BRANDIS. — Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts beim Volksentscheid, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1653-1656.

— Mit *nein* stimmen oder fernbleiben? Wie verhält sich der Gegner beim Volksentscheid?, Frankfurter Zeitung, no. 873 du 23 novembre 1929.

BRAUN (P.-E.). — Die Ausgabeinitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. VI, p. 42-92.

BREDT (J.-V.). — Gegenentwurf einer Reichsverfassung, Das Werk des Herrn Preuss oder wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen?, Berlin, 1919.

— Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin, 1924.

— Revision der Reichsverfassung, Preussische Jahrbücher, t. 202, 1925, p. 14-22 et t. 218, 1929, p. 273-289.

— Die Fürstenabfindung, Juristische Rundschau, 1926, p. 485-489.

— Der Weg der Verfassungsänderung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 82, 1927, p. 437-456.

— Hugenberg's Staatsrecht, Berliner Börsen-Courier, 1^{er} octobre 1929.

— Volksbegehren und Staatsrecht, Berliner Börsen-Courier, n° 460 du 2 octobre 1929.

— Was muss jetzt geschehen? Zum Volksbegehren und Volksentscheid, Berliner Börsen-Courier, n° 531 du 13 novembre 1929.

— Die Abstimmung beim Volksbegehren, Hannoverscher Kurier, 22 novembre 1929.

— Volksbegehren, Preussische Jahrbücher, t. 220, 1930, p. 1-14.

BRION (A.). — Le referendum, Strasbourg, 1925.

BRUNET (René). — La Constitution allemande du 11 août 1919, Paris, 1921.

- BÜHLER (O.). — Die Reichsverfassung von 11. August 1919, 3^e édition, Leipzig et Berlin, 1929.
- Verfassungsrechtliche Nebengesetze und Verordnungen des Deutschen Reiches, Leipzig und Berlin, 1931.
 - Verdrängung der Demokratie durch Bürokratie und Korporationenstaat, Deutsche Juristen-Zeitung, 1931, p. 589-596.
- BUND ZUR ERNEUERUNG DES REICHES, Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung, Berlin, 1929.
- BURKLI (K.). — Die direkte Gesetzgebung als Aschenbrödel, Vorwärts, 21 et 22 octobre 1892.
- CARRÉ DE MALBERG (R.). — Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme. Revue du droit public et de la science politique, 1931, p. 225-244.
- CHAVEGRIN (E.). — Loi du 27 juin 1921 sur le referendum (Volksentscheid). Notice, traduction et notes, Annuaire de législation étrangère, t. 49, 1922, p. 239-250.
- Loi du 8 juillet 1922, relative à l'exécution de l'article 18 de la Constitution de l'Empire. Notice, traduction et notes. Annuaire de législation étrangère, t. 50, Paris, 1923, p. 367-374.
- CONRAD. — Der Volksentscheid ist verfassungsändernd, Deutsche Allgemeine Zeitung, 14 novembre 1929.
- CURTI (Th.). — Le referendum, Histoire de la législation populaire en Suisse, Paris, 1905.
- CURTIUS (Julius). — Ueber die Einführung vom Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, Heidelberg, 1919.
- DARESTE (F.-R.) et DARESTE (P.). — Les Constitutions modernes, quatrième édition entièrement refondue par J. Delpech et J. Laferrière, Paris, t. I, 1928, t. II, 1929.

- DEERBERG. — Wieviel Stimmen erfordert der Volksentscheid, *Der Tag*, n° 267, du 8 novembre 1929.
- DENKSCHRIFT der Reichs Arbeitsgemeinschaft der Aufwertungs —, Geschädigten — und Mieter-Organisationem zu dem am 28. Februar 1927 dem Herrn Reichsminister des Innern überreichten Antrag auf Zulassung des Gesetzentwurfes zur Wiederherstellung des Volksvermögens zum Volksbegehren, Berlin, 1927.
- DIE VERMÖGENSVERHÄLTNISSE der früher regierenden Fürstenhäuser zusammengestellt von ihren Vertretungen, Berlin, 1926.
- DINGELDEY (Eduard). — Nach dem Volksentscheid, *Der Heimatdienst*, X, 1930, p. 2-3.
- EBERS (Godehard-Jos.). — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin, 1919.
- ENTWURF für die Verfassung des neuen Deutschen Reiches, Sonderheft der Zeitschrift « Die deutsche Nation », Dezember 1918.
- ENTWURF einer Verfassung des Deutschen Reiches herausgegeben vom Verfassungsausschuss des Vereins « Rechts und Wirtschaft », Berlin, 1919.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de droits constitutionnel français et comparé*, huitième édition revue par H. Nézard, 2 volumes, Paris, 1927 et 1928.
- EYERMANN (Erich). — Staatsvertrag und unmittelbare Volksgesetzgebung, *Bayerische Verwaltungsblätter*, 1930, p. 417-422.
- FALCK (C.). — Volksbegehren und Beamtenpflichten, *Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt*, t. 50, 1929, p. 709-711.
- Landes-Ministerpräsident und Reichsstaatsgerichtshof, *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1930, p. 921-924.
- FAURE (Louis). — *Les institutions de gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre*, thèse, Paris, 1926.

- FEDER (Ernst). — Das Zauberwort, Berliner Tageblatt, n° 449 du 23 septembre 1929.
- Das Volksbegehren und die Folgen, Berliner Tageblatt, n° 516, du 1^{er} novembre 1929.
- FETZER (Max.). — Das Referendum im deutschen Staatsrecht, Stuttgart, 1923.
- FINGER. — Das Volksbegehren « Panzerkreuzer-Verbot », Deutsche Juristen-Zeitung, 1928, p. 1369-1372.
- FISCHER (Edmund). — Demokratie, Munich, 1919.
- FLEINER (F.). — Le referendum et l'initiative populaire en Suisse, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1930, p. 282-301.
- FRANK (J.). — Das Missbrauchte Volksbegehren, Vossische Zeitung, n° 412 du 1^{er} septembre 1929.
- FREYTAGH-LORINGHOVEN (Von). — Politik, Eine Einführung in Gegenwartsfragen, Munich, 1919.
- Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München, 1924.
- Volksbegehren und Staatsrecht, Der Tag, 2 octobre 1929.
- Verfassungsändernd ?, Der Tag, 20 novembre 1929.
- FRIESENHAHN (Ernst). — Das Stimmenverhältnis zum Volksentscheid, Kölnische Volkzeitung, n° 818 du 21 novembre 1929.
- GESCHICHTE der Frankfurter Zeitung, Francfort-s.-M., 1911.
- GIESE (F.). — Die Rechtsformen der Gebietsveränderung, Handbuch des deutschen Staatsrechts, I, p. 234-243.
- Deutsches Staatsrecht, Berlin et Vienne, 1930.
- Grundriss des Reichsstaatsrechts, 5^e édition, Bonn, 1930.
- Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8^e édition, Berlin, 1931.
- GLUM (Fr.). — Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach

Art. 73 der Reichsverfassung, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 1099-1103.

- Vorschläge zur Änderung des organisatorischen Teils der Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1932, p. 1309-1315.

GMELIN (H.). — Referendum, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin et Leipzig, 1921, p. 71-77.

- Einführung in das Reichsverfassungsrecht, Leipzig, 1929.

GOSLAR (Hens). — Waldeck preussisch, Der Heimatdienst, IX, 1929, p. 116-117.

- Der Ursprung des Volksbegehrens, Der Heimatdienst, IX, 1929, p. 399-400.

GRAHAM (M.-W.) et BINKLEY (R.-C.). — New governments of Central Europe, New-York, 1924.

HANSEN. — Gerd Günter, Probleme des Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, thèse, Göttingen, 1930.

HARTMANN. — Die erforderliche Beteiligungsziffer beim Volksentscheid, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 227-228.

- Kann ein Volksentscheid durch einen Beschluss des Reichstages wieder aufgehoben werden ?, Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, 1930, p. 436-437.

HARTWIG (Werner). — Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Berlin, 1930.

HATSCHEK (Julius). — Deutsches und preussisches Staatsrecht, 2^e édition, 2 volumes, Berlin, 1930.

HAUSEN (von). — Beamtenrecht und Volksbegehren, Deutsche Allegemeine Zeitung, n° 501 du 28 octobre 1929.

HEADLAM-MORLEY (Agnes). — The new democratic constitutions of Europe, London, 1928.

- HECKEL (Johannes). — Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 22 (1932), p. 257-338.
- HEILFRON (Ed.). — Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, Berlin, 9 volumes.
- HEIMANN (Hugo). — Der Kampf um die Aufwertung, Berlin, 1926.
- HELFRITZ (Hans). — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XIV, 1926, p. 232-315.
- HEMPEL (H.-G.-E.). — Probleme der direkten Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht, thèse, Leipzig, 1928.
- HESNARD (O.). — Les partis politiques en Allemagne, Paris, 1923.
- HEYLAND (Carl). — Das Landesgesetz, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 189-204.
- HILTY. — Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht, t. 2, 1887, p. 167-219 et p. 367-440.
- HOFFMANN (E.-H.). — Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 7, p. 257-303.
- HOFFMANN (Im.). — Das Plebiscit als Correctiv der Wahlen, Berlin, 1884.
- HORST (Heinrich). — Entwurf zur Staatsverfassung der Deutschen Republik, Berlin, 1919.
- HÜFNER. — Warum ist die Entscheidung des Reichsministers des Innern, die den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zurückweist, unanfechtbar ? Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht, t. 21, 1927, p. 878-887.

JACOBI (Erwin). — Reichsverfassungsänderung, Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50 jährigen Bestehen des Reichsgerichts, I, Berlin-Leipzig, 1929, p. 233-277.

JACOBI (J.). — Gesammelte Schriften und Reden, 2 volumes, Hambourg, 1877.

JAN (v. H.). — Wahlrecht und Volksabstimmung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. X, 1921, p. 177-221.

— Das Reichsgesetz über den Volksentscheid, 2^e édition, Munich-Berlin-Leipzig, 1926.

— Der Volksentscheid am 20. Juni, Bayrische Staatszeitung, 27 mai 1926.

JELLINEK (Walter). — Revolution und Reichsverfassung, Bericht über die Zeit vom 9. November 1918 bis zum 31. Dezember 1919, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. IX, 1920, p. 1-128.

— Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin et Leipzig, 1921, p. 10-16.

— Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tubingue, 1930, t. 1, p. 127-138.

— Das einfache Reichsgesetz, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 160-182.

— Das verfassungsändernde Reichsgesetz, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 182-189.

— Verfassungsreform im Rahmen des Möglichen, Reich und Länder, 1932, p. 267-271.

KAISENBERG (Georg). — Das Verfahren beim Volksentscheid und Volksbegehren, Deutsche Juristen-Zeitung, 1920, p. 385-386.

— Volksentscheid und Volksbegehren, 2^e édition, Berlin, 1926.

- Der Weg der Volksgesetzgebung. Volksbegehren und Volksentscheid, Der Heimatdienst, VI, 1926, p. 66-67.
- Reichstag und Volksentscheid. Der parlamentarische Zwischenakt bei der Volksgesetzgebung, Der Heimatdienst, VI, 1926, p. 134-135.
- Der Volksentscheid. Zur Volksabstimmung am 20. Juni 1926, Der Heimatdienst, VI, 1926, p. 163-165.
- Der Weg der Volksgesetzgebung, Berlin, 1926.
- Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 169-191.
- Neugliederung des Reiches, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, t. IV, Berlin et Leipzig, 1927, p. 202-204.
- Die Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches, Erde und Wirtschaft, 1928, p. 101-115.
- Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, VI, Berlin et Leipzig, 1929, p. 686-690.
- Wahlprüfung im Reich und in den Ländern, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, VI, Berlin et Leipzig, 1929, p. 761-762.
- Die Kosten der Volksgesetzgebung, Kölnische Zeitung, n° 593 du 29 octobre 1929.
- Die Erfahrungen der Schweiz, 8 Uhr-Abendblatt, 29 octobre 1929.
- Kann ein Volksbegehren zurückgezogen werden? Oder einzelne Unterschriften ? Frankfurter Zeitung, n° 831 du 7 novembre 1929.
- Mindestziffer : 20,5 Millionen, Vossische Zeitung, n° 532 du 10 novembre 1929.
- Nochmals : Der Volksentscheid verfassungsändernd, Kölnische Zeitung, 12 novembre 1929, édition du matin.

- Die 20 Millionen. Der Gesetzesbeschluss über das Volksbegehren im Reichstag und im Volksentscheid, Berliner Tageblatt, n° 546 du 19 novembre 1929.
 - Die Mehrheit beim Volksentscheid Kölnische Volkszeitung, n° 888 du 19 décembre 1929.
 - Volksbegehren und Volksentscheid, Der Heimatdienst, IX, 1929, p. 351-353.
 - Auf dem Wege zum Volksentscheid. Zur Abstimmung am 22. Dezember, Der Heimatdienst, IX, 1929, p. 417-418.
 - Die Rechtsnatur des Eintragungsverfahrens beim Volksbegehren, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 221-223.
 - Zur Konstruktion des Volksentscheids, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, t. 88, 1930, p. 580-585.
 - Die Behördenkosten bei Reichswahlen und Reichsabstimmungen. Ein Beitrag zur Statistik der öffentlichen Wahlen, Allgemeines Statistisches Archiv, t. XX, 1930, p. 420-438.
 - Die Wahl zum Reichstag. Führer für die Reichstagswahlen, 4° édition, Berlin, 1930.
 - Volksbegehren und Auflösung des Preussenparlaments, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 52, 1931, p. 261-263.
 - Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern, Handbuch des deutschen Staatsrechts, t. II, Tubinge, 1931, p. 204-220.
- KARDORFF (Siegfried v.). — Das Gebot der Stunde, Berliner Börsen-Courier, n° 438 du 16 octobre 1929.
- KARGER (V.) — Wirtschaftsnot und Notgesetzgebung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1931, p. 1048-1055 et 1149-1154.

- KATZENSTEIN (Simon). — Verfassungsrechtliche Streitfragen zum Volksentscheid, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 592-597.
- KAUFMANN (Erich). — Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, Berlin, 1919.
- KAUTSKY (K.). — Das Erfurter Programm in seinem grundsätzlichen Teil erläutert, Stuttgart, 1892.
- Parlamentarismus und Demokratie, 4^e édition, Stuttgart et Berlin, 1922.
- KEIL (Wilhelm). — Das Volksbegehren der Sparer. Eine ungerechte Entscheidung, Vorwärts, 25 août 1926.
- KELLER (Hans). — Volksentscheid und Volksbegehren in der Weimarer Verfassung des Deutschen Reichs. (Unter vergleichender Berücksichtigung des schweizerischen Bundesstaatsrechts), Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 7^e année, décembre 1927, p. 482-491.
- KLINGHOFFER (H.). — Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Unter Berücksichtigung der deutschen und österreichischen Landesverfassungen, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 14 (1928), p. 1-60.
- KRONER (W.). — Beamtenpflicht und Volksbegehren, Die Justiz, V, 1929-1930, p. 176-180.
- Zum Spruch des Staatsgerichtshofes vom 19. Dezember 1929, Die Justiz, V, 1929-1930, p. 270-276.
- KRÜGER. — Volksentscheid und Wahlfreiheit, Berliner Tageblatt, no. 306 du 1^{er} juillet 1926.
- Die Leipziger Entscheidung. Der Staatsgerichtshof, die preussische Regierung und die Beamten, Berliner Tageblatt, no. 548 du 20 novembre 1929.
- Volksbegehren, Volksentscheid und § 107 Str.G.B., Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, p. 220-222.
- KULZ. — Die Ablehnung des Sparer-Volksbegehren, Frankfurter Zeitung, no. 641 du 29 août 1926.

- KUSEL-GLOGAU (O.). — Die Kostenlast beim Volksbegehren, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 224-227.
- LAMMERS (Hans-Heinrich). — Volksentscheid auf Volksbegehren, Kreuz-Zeitung, no. 65 et 66 du 9 février 1926, no. 95 du 26 février 1926.
- Die Aussetzung der Verkündung des Duellgesetzes, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 507-509.
 - Volksbegehren und Volksentscheid, Deutsche Zeitung, no. 230 *b* du 29 septembre 1928 et no. 235 *a* du 5 octobre 1928.
- LANDSBERG (Otto). — Grundsätzliches zur Fürstenabfindung, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 363-367.
- LE DANTEC (Yves). — L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les pays allemands, thèse, Paris, 1932.
- LIEPMANN (Rudolf). — Um den Volksentscheid, Zeitschrift für öffentliches Recht, VI, 1927, p. 609-617.
- LOBE (Ad.). — Finanzielle und politische Nöte und Reichsverfassung, Preussische Jahrbücher, t. 209, 1927, p. 178-187.
- LOEWENSTEIN (Curt) et STERN (Fritz). — Entwurf einer deutschen Verfassung, Königsberg, 1918.
- LOEWENSTEIN (Karl). — Erscheinungsformen der Verfassungsänderung, Tübingue, 1931.
- LOHMANN. — Reichspräsident und Volksbegehren, Deutsche Zeitung, 18 septembre 1929.
- Der Vorrang des Volksentscheides, Deutsche Zeitung, 3 octobre 1929.
- LÖWENTHAL (Martin). — Das Urteil des Staatsgerichtshofs in der Frage der Beamteneinzeichnungen beim Volksbegehren, Die Justiz, t. V, 1929-1930, p. 325-329.
- LOWELL LAWRENCE (A.). — The referendum in operation in the United States, The Quaterly Review, t. 214, 1911, p. 520-529.

- LUCAS. — Zur Auslegung des Art. 18 der Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 42, 1922, p. 50-78, et t. 43, 1922, p. 200-209.
- Zum Volksbegehren über Fürstenenteignung, Juristische Rundschau, 1926, p. 489-499.
 - Der Reichstagsbeschluss zwischen Volksbegehren und Volksentscheid, Juristische Rundschau, 1926, p. 529-539.
- LUKAS (Josef). — Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tubingue, 1920.
- LUTHER (Hans). — Das Volksbegehren, Deutsche Allgemeine Zeitung, no. 488 du 20 octobre 1929.
- MEHRING (Franz). — Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, 12^e édition en 4 volumes, Berlin et Stuttgart, 1922.
- MEISSNER (O.). — Der Reichspräsident, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin et Leipzig, 1921, p. 41-44.
- Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2^e édition, Berlin, 1923.
- MENDELSSOHN-BARTHOLDY (Albrecht). — Der Volkswille, Grundzüge einer Verfassung, München, 1919.
- MERK (Wilhelm). — Gebiet, Gebietsveränderungen und Grenzzeichen nach der Reichs und der badischen Verfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 8, 1925, p. 305-323.
- Volksbegehren und Volksentscheid. Staatsrechtliche Betrachtungen zu dem Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des Deutschen Volkes (das sog. « Freiheitsgesetz »), Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 19, p. 83-127.
- MICHAELIS. — Kann der Reichstag Gesetze, die im Wege des Volksentscheids erlassen sind, beliebig wieder aufheben?, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1451-1455.

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — Les Constitutions de l'Europe nouvelle, 2^e édition, Paris, 1930.

- Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes, *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, t. II, p. 285-334.

MOERICKE. — Volksbegehren und § 107 St.G.B., *Deutsche Richterzeitung*, 1929, p. 371-373.

MOLDENHAUER (Paul). — Die Abtrennungsbestrebungen in Deutschland, *Handbuch der Politik*, 3^e édition, t. II, Berlin et Leipzig, 1920, p. 285-290.

MOMMSEN (W.) et GÜNTHER (Franz). — Die deutschen Parteiprogramme, Heft 1: Vom Erwachen des politischen Lebens in Deutschland bis zur Reichsgründung 1871, 4^e édition, Berlin et Leipzig, 1932.

- Die deutschen Parteiprogramme, Heft 2: Im deutschen Kaiserreich 1871-1918, 4^e édition, Berlin et Leipzig, 1932.

- Die deutschen Parteiprogramme, Heft 3: Das Deutsche Reich als Republik 1918-1930, 5^e édition, Berlin et Leipzig, 1931.

MOORE (W.-H.). et SCOTT (E.). — The referendum in operation in Australia, *The Quaterly Review*, t. 214, 1911, p. 529-538.

MÜGEL (O.). — Die Volksbegehren zur Aufwertung, *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1926, p. 693-701.

- Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung, *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1926, p. 995-999.

NAWIASKY (Hans). — Die Grundgedanken der Reichsverfassung, Munich et Leipzig, 1920.

- Ein neuer Vorschlag zum Volksentscheid, *Bayrische Verwaltungsblätter*, 1929, p. 417-419.
- Erwägungen zu dem Volksbegehren auf Auflösung der Volksvertretung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. 21, 1923, p. 173-182.

NOLL v. d. NAHMEN. — Reichspräsident, Reichskanzler und Reichsminister in ihrem gegenseitigen Verhältnis zu einander, Preussisches Verwaltungsblatt, t. 48, 1927, p. 170-172.

OECHSLI (Wilhelm). — The referendum in operation in Switzerland, The Quaterly Review, t. 214, 1911, p. 509-520.

PAETZOLD (Helmut). — Das Volksbegehren über das « Freiheits-Gesetz » 1929 als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung, Berlin, 1932.

POETZSCH-HEFFTER (Fritz). — Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924), Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XIII, 1925, p. 1-248.

POETZSCH. — Die Auslegung des Art. 72 der Reichsverfassung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1925, p. 1323-1325.

— Empfiehlt es sich die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die in Art. 19 RVerf. bezeichneten Verfassungstreitigkeiten auszudehnen ?, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 1265-1270.

POETZSCH-HEFFTER (Fritz). — Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3^e édition, Berlin, 1928.

— Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928). Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. XVII, 1929, p. 1-141.

— Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, p. 1507-1512.

— Volksgesetzgebung und Reichsverfassung, Juristische Wochenschrift, 1929, p. 3364.

— Die Mehrheit im Volksentscheid, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 50, 1929, p. 773-775.

PREUSS (Hugo). — Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil) herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern, Berlin, 1919.

— Artikel 18 der Reichsverfassung, seine Entstehung und Bedeutung, Berlin, 1922.

— Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 2^e édition, Berlin, 1923.

— Um die Reichsverfassung von Weimar, Berlin, 1924.

— Staat, Recht und Freiheit, Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, Tubingue, 1926.

RATHGEN (Karl). — Die künftige Verfassung des Deutschen Reiches, Hambourg, 1919.

RITTINGHAUSEN (M.). — La législation directe par le peuple et ses adversaires, Bruxelles, Gand et Leipzig, 1852.

— Sozial-demokratische Abhandlungen, Erstes Heft: Die Philosophie der Geschichte, Cologne, 1868.

— Sozial-demokratische Abhandlungen, Zweites Heft: Über die Nothwendigkeit der direkten Gesetzgebung durch das Volk, Cologne, 1869.

— Sozial-demokratische Abhandlungen, Drittes Heft: Die unhaltbaren Grundlagen des Repräsentativ-Systems, Cologne, 1869.

— Sozial-demokratische Abhandlungen, Viertes Heft: Über die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk, Cologne, 1870.

— Sozial-demokratische Abhandlungen, Fünftes Heft: Wiederlegung der gegen die direkte Gesetzgebung durch das Volk gerichteten Einwürfe, Cologne, 1872.

RIVAUD (Albert). — Les crises allemandes (1919-1931), Paris, 1932.

ROSENFELD (Kurt). — Vom Volksbegehren zum Volksentscheid, Leipziger Volkszeitung, 24 mars 1926.

- ROTH (A.). — Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Mannheim, 1919.
- RUTHENBERG (O.). — Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder, Berlin, 1926.
- SCHADE (Hans). — Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Stuttgart, 1929.
- SCHELCHER (W.). — Das parlamentarische System, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 41, 1921, p. 257-363.
- SCHIFFER (Eugen). — Die neue Verfassung des Deutschen Reichs, Eine politische Skizze, Berlin, 1932.
- SCHMIDT (Richard). — Der preussische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat, Gedanken zur Revision des Artikels 18 der Reichsverfassung und des Gesetzes zur Ausführung der Neugliederungsbestimmungen, Zeitschrift für Politik, t. 16. 1926-1927, p. 201-241.
- SCHMITT (Carl). — Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin-Leipzig, 1927.
- Verfassungslehre, Munich et Leipzig, 1928.
- SCHOLLENBERGER (J.). — Referendum und Initiative, Das Recht, 1919, p. 49-55.
- SCHÖNBECK (Fritz). — Zum Vermögenauseinandersetzung zwischen dem preussischen Staat und dem Hause Hohenzollern, Die Justiz, I, 1925-1926, p. 149-165.
- SCHOTTE (Walther). — Der Weg zur Gesetzlichkeit. Die demokratischen Verfassungen der Welt im deutschen Wortlaut, Berlin, 1919.
- SCHULTE (Alois). — Die Zulässigkeit von Volksbegehren, Kölnische Volkszeitung, no. 882 du 17 décembre 1929.
- Die Zulassungsfähigkeit von Volksbegehren, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 228-230.

- SCHUMACHER (Karl). — Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses, Ein Beitrag zur Vorgeschichte der Reichsverfassung, Berlin, 1927.
- SIMONS. — Der Schöpfer der Weimarer Verfassung, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 683-684.
- SIMONS (H.). — Volksbegehren und Volksentscheid, Sozialistische Monatshefte, 1926, p. 474.
- Panzerschiffaffäre, Sozialistische Monatshefte, t. 67, 1928, p. 881.
- SIMSON (G.). — Gültige und ungültige Eintragungen zum Volksbegehren, Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, t. 51, 1930, p. 303-304.
- STEINHOFF (Karl). — Beamtenrecht und Volksbegehren, Sozialistische Monatshefte, t. 69, 1929, p. 1064-1065.
- STERN (Alfred). — Volksreferendum und Volksinitiative in der neuen Geschichte, Deutsche Rundschau, t. 221, 1929, p. 103-108.
- STIER-SOMLO (Fritz). — Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, Ein Entwurf mit Begründung, Tubingue, 1919.
- Die rechtliche Natur und politische Eigenart des Deutschen Reiches, Handbuch der Politik, 3^e édition, t. III, Berlin et Leipzig, 1921, p. 1-10.
- Reichs und Landesstaatsrecht, I, Berlin-Leipzig, 1924.
- Reichsvolk als Reichsorgan, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, t. 5, Berlin et Leipzig, 1927, p. 45-48.
- Reichsstaatsrecht, 2 vol., Berlin et Leipzig, 1927.
- STRUPP (Karl). — Zum neuen Landesverfassungsrecht, Juristische Wochenschrift, 1920, p. 731-732.
- TANNERT (Carl). — Die Fehlgestalt des Volksentscheids. Gesetzesvorschlag zur Änderung der Art. 75 und 76 Abs. 1 Satz 4 der Reichsverfassung, Breslau, 1929.

- Fehlerfreier Reichsvolksentscheid, Bayerische Verwaltungsblätter, 1930, p. 209-213.
- TECKLENBURG (Adolf). — Die Landtagsabberufung durch Volksabstimmung, Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 22, 1932, p. 74-81.
- THOMA (R.). — Les règles et la pratique du referendum dans le Reich allemand et les Länder allemands, Annuaire de l'Institut international de droit public, 1931, II, p. 335-376.
- Die Funktionen der Staatsgewalt, Grundbegriffe und Grundsätze, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II, p. 108-159.
- TRIEPEL (Heinrich). — Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, t. 43, p. 459-510.
- Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 39, 1920, p. 456-546.
- Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 5^e édition, Tubingue, 1931.
- Das Abdrosselungsgesetz, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 845-850.
- VENATOR (H.). — Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, Archiv des öffentlichen Rechts, t. 43, 1922, p. 40-102.
- VERMEIL (Edmond). — La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande, Strasbourg, 1923.
- WALDECKER (Ludwig). — Deutsches Verfassungsrecht, Breslau, 1926.
- WECK (Hermann). — Die neue Reichsverfassung, ein Vorschlag, Berlin, 1919.
- WESTARP. — Beamte und Volksbegehren, Kreuz Zeitung, no. 332 du 18 octobre 1929.
- 20 Millionen Stimmen ?, Kreuz Zeitung, no. 353 du 8 novembre 1929.

- Volksabstimmung, Kreuz Zeitung, no. 355 du 10 novembre 1929.
- WITTMAYER (Leo). — Die Weimarer Reichsverfassung, Tubingue, 1922.
- WOLFF (Hans). — Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19. Dezember 1929 in Sachen « Freiheitsgesetz », Archiv des öffentlichen Rechts, nouvelle série, t. 18, 1930, p. 411-435.
- WUNDERLICH. — Aufwertung, Fürstenauseinandersetzung und Volksentscheid, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 701-705.
- Der Rechtsausschuss des Reichstages und die Aufwertung, Deutsche Juristen-Zeitung, 1927, p. 583-586.
- X... — Ein Reichsgesetzentwurf zum Volksentscheid über Aufwertungsfragen, Deutsche Juristen-Zeitung, 1926, p. 651-652.
- X... — Gefährliche Argumente. Zu dem abgelehnten Volksbegehren der Sparer, Frankfurter Zeitung, no. 619 du 21 août 1926.
- ZORN (Ph.). — Die alte und die neue Reichsverfassung, Berlin, 1924.
- ZSCHUCKE. — Die erforderlichen Stimmen beim Volksentscheid, Deutsche Juristen-Zeitung, 1930, p. 87-89.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

Le développement historique

CHAPITRE PREMIER. — L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM DANS LA LITTÉRATURE POLI- TIQUE ALLEMANDE AVANT 1919.....	25
CHAPITRE II. — L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE RE- FERENDUM DANS LES PROJETS DE CONSTITUTION DE 1919.	51
§ 1. — <i>Les projets de Constitution privés...</i>	52
§ 2. — <i>Les projets officiels de Constitution..</i>	61
CHAPITRE III. — LE PROJET DE CONSTITUTION DE- VANT LA COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.	72
CHAPITRE IV. — LES DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NA- TIONALE	97
CHAPITRE V. — LES LOIS DU REICH RELATIVES AUX CONSULTATIONS POPULAIRES.....	120

	Pages
§ 1. — <i>La loi du 27 juin 1921</i>	120
§ 2. — <i>La loi du 8 juillet 1922</i>	138

DEUXIÈME PARTIE

L'initiative populaire et le referendum d'après la Constitution et les lois du Reich de 1921 et 1922

CHAPITRE PREMIER. — LE VETO DU PRÉSIDENT DU REICH.....	163
CHAPITRE II. — LE VETO DU REICHSRAT.....	189
§ 1. — <i>Le conflit législatif</i>	193
§ 2. — <i>Le conflit budgétaire</i>	228
§ 3. — <i>Le conflit constitutionnel</i>	243
CHAPITRE III. — LE VETO POPULAIRE.....	255
CHAPITRE IV. — L'INITIATIVE POPULAIRE.....	294
§ 1. — <i>La procédure de l'initiative populaire</i> .	302
A. — <i>La procédure d'admission</i>	303
B. — <i>La procédure d'inscription</i>	321
C. — <i>Le projet de loi d'initiative populaire devant le Reichstag</i>	354
D. — <i>Le referendum</i>	368
§ 2. — <i>La nature juridique de l'initiative po- pulaire</i>	404
§ 3. — <i>Les limites de l'initiative populaire</i> .	412
§ 4. — <i>Les applications</i>	445

	Pages
I. — Le premier projet de loi d'initiative populaire relatif à la colonisation intérieure	446
II. — Le deuxième projet de loi d'initiative populaire relatif à la colonisation intérieure	451
III. — Le projet de loi d'initiative populaire relatif à l'expropriation de la fortune des anciens princes régnants et de leur famille	451
IV. — Le projet de loi de la Ligue des épargnants	487
V. — Le projet de loi pour le rétablissement de la fortune du peuple.....	500
VI. — Le projet de loi relatif à l'interdiction de la construction des croiseurs et des cuirassés	504
VII. — La « loi de liberté ».....	507
VIII. — Le projet de loi de « l'Ordre de la jeune Allemagne ».....	540
IX. — Le projet de loi du parti social-démocrate relatif à l'abrogation de l'ordonnance du président du Reich du 4 septembre 1932	542

CHAPITRE V. — L'INITIATIVE POPULAIRE ET LE REFERENDUM APPLIQUÉS AUX MODIFICATIONS TERRITORIALES	546
---	-----

CHAPITRE VI. — LA RÉVOCATION DU PRÉSIDENT DU REICH.....	582
---	-----

CHAPITRE VII. — L'INITIATIVE POPULAIRE, LE REFERENDUM ET LES TRAITÉS INTERNATIONAUX.....	593
--	-----

	Pages
CHAPITRE VIII. — LA MODIFICATION ET L'ABRO- GATION DES LOIS ADOPTÉES PAR REFERENDUM....	600
CHAPITRE IX. — LES FRAIS DE L'INITIATIVE POPU- LAIRE ET DU REFERENDUM.....	611
CONCLUSION	621
BIBLIOGRAPHIE	631

